

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA RÉFORME

DU

CONSEIL SUPÉRIEUR DES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 15 juin 1909, à 8 heures 1/2

PAR

F. ALLARD

Président : M. BEAUREGARD.

Suffragants : { MM. LESEUR, } professeurs
PERREAU, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA RÉFORME

DU

CONSEIL SUPÉRIEUR DES COLONIES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 15 juin 1909, à 8 h. 1/2

PAR

F. ALLARD

Président : M. BEAUREGARD.

Suffragants : { MM. LESEUR, } *professeurs.*
PERREAU, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1909





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE LA

RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR

DES COLONIES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE. — ORGANISATION ACTUELLE.

§ 1. — Historique antérieur au décret de 1883

D'une façon générale l'ancien régime qui, dans une certaine mesure, autorisait les diverses classes de la population métropolitaine à se faire représenter auprès du pouvoir royal par des délégués, soit aux états provinciaux, soit aux états généraux, ne reconnaissait pas le même droit à ses sujets coloniaux.

Les colonies, en effet, séparées de la métropole par d'immenses distances que ne raccourcissaient pas encore la vapeur et les moyens de communication contemporains, étaient généralement livrées au pouvoir arbitraire des gouverneurs ou des grandes Compagnies

auxquelles le pouvoir métropolitain avait concédé ses droits de suzeraineté.

Les premiers représentants des colonies auprès du gouvernement métropolitain firent leur apparition en 1759. A cette époque un arrêt du conseil institua à la Martinique une chambre composée de notables et chargée de la défense des intérêts agricoles et commerciaux de la colonie. Cette assemblée analogue aux chambres de commerce métropolitaines avait le droit de se faire représenter en France par un délégué. Celui-ci était désigné par le secrétaire d'Etat de la marine sur une liste de trois candidats élus par la chambre. Cette institution fut par la suite étendue à la Guadeloupe et à la Réunion.

Les gouvernements révolutionnaires coupés de toutes nos possessions d'outre-mer par les croisières anglaises, ne se préoccupèrent que fort peu de la législation coloniale. Sous le Consulat, poussant aux dernières limites le principe de la centralisation, le pouvoir, par une loi du 30 floréal an X, soumettait directement les colonies « aux règlements faits par le gouvernement ». Mais pour permettre à ce gouvernement métropolitain de régir, de Paris même, par ses actes, les colonies situées aux quatre coins du globe, il était nécessaire d'instaurer des organismes chargés de le renseigner sur les besoins spéciaux et les conditions particulières de la vie économique et sociale dans nos diverses possessions.

En conséquence, l'arrêté consulaire du 23 ventôse an XI reprenant l'idée déjà réalisée partiellement par l'ancien régime, disposa que chacune de nos six colonies posséderait une chambre d'agriculture qui aurait le droit d'envoyer à Paris un délégué élu. Ainsi fut constitué un conseil de 6 membres chargé d'éclairer l'administration centrale sur les intérêts du domaine d'outre-mer de la France. La Restauration, en supprimant le caractère électif du délégué, et en le faisant nommer par le roi sur une liste de trois noms présentés par la chambre d'agriculture, enlève à ce conseil toute sa valeur en tant qu'organisme représentatif.

C'est avec la loi du 24 avril 1833, désignée sous le nom de « charte coloniale », que paraît pour la première fois nettement défini et observé, le droit des colonies à entretenir des représentants auprès du pouvoir central. En vertu de cette loi, il est institué une assemblée consultative composée de délégués élus par les conseils coloniaux des Antilles, de la Guyane et de la Réunion, et chargée « de donner au gouvernement du roi les renseignements relatifs aux intérêts généraux des colonies et de suivre auprès de lui l'effet des délibérations et des vœux des conseils coloniaux ».

Le gouvernement de 1848 plaçant nos colonies sous le régime de la constitution métropolitaine, avait supprimé les délégués. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, qui replace les colonies sous le régime des règlements faits par le gouvernement institue à nouveau un con-

seil consultatif composé : « 1° de quatre membres nommés par l'empereur ; 2° d'un délégué de chacune des trois colonies (Martinique, Guadeloupe, Réunion), choisi par le conseil général. Un ou plusieurs des membres nommés par l'empereur seront chargés spécialement par le ministère de la marine et des colonies de remplir l'office de délégués pour les diverses colonies auxquelles il n'est pas encore accordé de constitution. » Remarquons que cette réglementation était beaucoup moins libérale que celle prévue par le gouvernement de Louis-Philippe. Ce conseil ne pouvait d'ailleurs prendre aucune initiative. Son rôle se bornait à donner des avis sur des projets de sénatus-consultes, lois ou décrets qui lui étaient facultativement envoyés ou sur des questions que l'administration jugeait à propos de lui soumettre.

Cette assemblée fut virtuellement supprimée par le fait du rétablissement de la députation coloniale.

A plusieurs reprises cependant le besoin se fit sentir de consulter sur les affaires coloniales, en même temps que les représentants élus des colonies, certaines personnalités métropolitaines particulièrement compétentes, auxquelles on adjoignait les mandataires des colonies ne jouissant pas du droit de représentation au Parlement.

On fut donc tout naturellement amené à envisager le rétablissement d'un conseil spécial auprès de l'administration centrale des colonies.

Cette réforme fut effectuée par le décret du 19 octobre 1883.

§ 2. — Le décret du 19 octobre 1883.

Le décret du 19 octobre 1883 rendu sur la proposition du ministre de la marine et des colonies, vice-amiral Peyron, instituait un conseil supérieur des colonies peu nombreux et composé de quatre catégories de membres ayant des origines différentes.

1° Les sénateurs et députés des colonies ayant une représentation au Parlement.

On sait que cette faveur n'est pas accordée à toutes nos provinces d'outre-mer. Seules la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion, le Sénégal, les établissements français de l'Inde et la Cochinchine élisent un député et un sénateur, et participent, en conséquence, à l'élaboration de la législation métropolitaine.

Ces mandataires législatifs étaient tout naturellement désignés pour représenter les intérêts des colonies qui les avaient élus au sein du conseil supérieur.

2° Toutes nos colonies n'étant pas admises à élire un député et un sénateur, les auteurs du décret de 1883 estimèrent avec raison qu'il importait de permettre à celles qui ne jouissaient pas de cette faveur, de se faire représenter par un mandataire dans le conseil supérieur. De là cette institution des délégués élus des colonies qui constituèrent une seconde catégorie de membres du

conseil supérieur. Le décret de 1883 n'en prévoyait que quatre chargés de représenter les plus importantes de celles de nos possessions coloniales auxquelles une représentation législative n'avait pas été accordée.

Les quatre délégués élus institués en 1887 représentaient respectivement la Nouvelle Calédonie, Taïti, Saint-Pierre et Miquelon, et enfin Mayotte et Nossibé qui étaient représentées toutes deux par un seul délégué.

Le nombre des délégués élus fut, d'ailleurs, augmenté par des décrets ultérieurs au fur et à mesure que de nouvelles contrées enrichissaient notre domaine colonial.

Le conseil supérieur des colonies comprend actuellement douze délégués élus représentant les colonies suivantes (décret du 17 octobre 1896) :

Nouvelle-Calédonie, Etablissements français de l'Océanie, Saint-Pierre et Miquelon, Côte d'Ivoire, La Guinée française, Dahomey, Mayotte et dépendances, Nossi-Bé et dépendances, Madagascar, Annam-Tonkin, Cambodge, Congo français.

En fait, d'ailleurs, leur effectif n'a jamais dépassé dix membres, les gouverneurs généraux qui se sont succédé à Madagascar n'ayant pas encore jugé utile, pour des raisons de politique locale, de faire procéder à l'élection du délégué de Nossi-Bé et ses dépendances ni à celle de Madagascar.

Le décret de 1883 réglait, en outre, la durée du man-

dat des délégués élus, lequel était fixé à trois ans, et le mode d'élection, sans d'ailleurs entrer dans aucun détail.

Nous étudierons plus loin, d'ailleurs, dans un chapitre spécial, les conditions dans lesquelles s'effectuent ces élections.

3° Le conseil supérieur des colonies tel qu'il fut organisé par le décret de 1883, comprenait, en outre, dix membres nommés également pour trois ans par décret du Président de la République rendu sur la proposition du ministre de la marine et des colonies et désignés en raison de leur compétence.

4° Cette assemblée comprenait enfin une quatrième catégorie de membres, les membres de droit appelés à en faire partie en raison de leurs fonctions. Cette dernière catégorie comprenait :

Le président de la section des finances du Conseil d'Etat ;

Le chef d'état-major général du ministère de la Marine.

Le directeur de la comptabilité générale du ministère de la marine ;

Le président de la commission de surveillance des banques coloniales ;

Le directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de l'intérieur ;

Le directeur du commerce extérieur au ministère du commerce ;

Les présidents des chambres de commerce de Bordeaux, Le Havre, Marseille, Nantes et Paris.

L'article 3 du décret disposait en outre : « Le conseil a deux vice-présidents, pris dans son sein et nommés par le Président de la République.

Il a en outre un secrétaire et un secrétaire-adjoint que désigne le ministre de la marine et des colonies.

Les sous-directeurs du service colonial de l'administration centrale assistent aux séances du conseil avec voix consultative.

Le conseil supérieur des colonies n'était investi par le décret de 1883 que d'attributions consultatives ; l'article 5 disposait en effet : « Le conseil donne son avis sur les projets de loi, de règlements d'administration publique, ou de décrets concernant les colonies, et en général sur toutes les questions coloniales que le ministre soumet à son examen.

« Il peut être chargé par le ministre de procéder à des enquêtes sur ces questions. »

Il résulte de ce texte que, en toutes matières, l'avis du conseil supérieur était facultatif, pour le ministre, et que cette assemblée n'avait à examiner, avec voix justement consultative, que les questions qui lui étaient soumises par l'administration. C'est à cette disposition regrettable du décret qui a constitué le conseil supérieur qu'il faut attribuer, en majeure partie, l'avortement auquel cette institution a fini par aboutir. Elle enlevait, en effet, toute autorité au conseil que les

ministres considérèrent bientôt comme un rouage inutile, dont l'intervention n'avait pour effet que de retarder la marche des affaires administratives. Ils usèrent en conséquence de la latitude qui leur était laissée par le décret de 1883 et ne soulevèrent aucune question coloniale au conseil. Celui-ci n'eut donc plus de rôle effectif, et bientôt cessa entièrement de se réunir.

L'article 5 du décret disposait *in fine* : « Le conseil supérieur présente annuellement un rapport sur ses travaux au ministre de la marine et des colonies. Ce rapport est imprimé et distribué aux Chambres. »

Les termes de cette disposition prouvent que dans l'esprit de l'auteur du décret, le conseil supérieur était appelé à collaborer d'une manière très efficace au gouvernement de notre domaine colonial.

§ 3. — Le décret du 29 mai 1890.

Le conseil supérieur des colonies, tel qu'il avait été organisé par le décret de 1883, eut une existence assez brillante. Il se composait, en effet, d'un petit nombre de membres, particulièrement qualifiés par leur compétence en matière coloniale.

Un nombre assez considérable de problèmes coloniaux, politiques, administratifs ou économiques lui furent soumis et les précieux conseils qu'il donna au gouvernement sur les questions qui lui furent posées furent généralement écoutés.

Malheureusement, l'ascendant toujours plus grand pris par le conseil supérieur des colonies excita chez un très grand nombre de personnalités le désir d'en faire partie. Le ministre pouvait très difficilement satisfaire à ces sollicitations, puisque le nombre des membres nommés était limité à 10 et qu'ils devaient être désignés par décret.

Désireux d'appeler au sein du conseil supérieur un plus grand nombre de compétences et de satisfaire les membres sollicitateurs influents qui le pressaient de les accueillir, le gouvernement se décida à remanier l'organisation du conseil supérieur des colonies et à le reconstituer sur des bases beaucoup plus larges.

Ce fut l'œuvre du décret du 29 mai 1890.

D'après les dispositions de ce texte, le conseil supérieur comprend, comme précédemment :

1° Les députés et sénateurs des colonies ;

2° Les délégués élus des colonies qui n'ont pas de représentation au Parlement. Leur nombre est porté à 9.

3° Les membres de droit, désignés à raison de leurs fonctions et choisis parmi les présidents de section au Conseil d'Etat, les conseillers d'Etat, les directeurs généraux, directeurs, chefs de service et membres des Comités permanents du ministère.

Le décret de 1890 faisait rentrer, au même titre, dans le Conseil, les délégués des chambres de commerce de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rouen, Le Havre et

Nantes ainsi que les présidents ou des délégués d'un certain nombre de sociétés de géographie ou de colonisation.

Enfin, et c'était la principale, la plus dangereuse des innovations apportées par la nouvelle législation, les membres nommés devaient être à l'avenir désignés par simple arrêté ministériel et leur nombre n'était pas limité.

C'était ouvrir la porte à toutes les compétitions, même les moins justifiées. Le ministre ayant la faculté de nommer n'importe quel membre du conseil supérieur des colonies, et ne pouvant même pas invoquer le défaut de postes vacants, puisque le nombre des membres nommés était illimité, se trouvait en très mauvaise posture pour se défendre contre les solliciteurs. Cette disposition portait au conseil supérieur un coup décisif en ouvrant la porte par laquelle il allait être bientôt envahi par d'innombrables incompétences et, par le fait même, frappé d'impuissance.

Les auteurs du décret de 1890 s'étaient d'ailleurs bien rendu compte que les innovations apportées par eux auraient pour conséquence, en multipliant le nombre des membres du conseil supérieur, de rendre la réunion de cette assemblée presque impossible.

Ils imaginèrent, en vue d'obvier aux inconvénients qui pouvaient résulter de l'augmentation de son effectif, de subdiviser cette assemblée en sections. L'article 5 du décret de 1890 dispose en effet :

« Il est constitué au sein du conseil supérieur quatre sections correspondant aux quatre groupes des colonies ci-après désignés :

« 1^{er} Groupe : Antilles et Réunion, Saint-Pierre et Miquelon et Guyane.

« 2^e Groupe : Sénégal, Soudan français, Rivières du sud et dépendances, Gabon et Congo français, Obock.

« 3^e Groupe : Indo-Chine (Cochinchine, Cambodge, Annam et Tonkin).

« 4^e Groupe : Indo-Chine française, Mayotte et dépendances, Diégo-Suarez et dépendances, Nouvelle-Calédonie, établissements français de l'Océanie. »

L'article 6 ajoute :

Les sections sont composées :

1^o Des sénateurs, députés et délégués des colonies comprises dans le groupe correspondant à chaque section ;

2^o Des membres nommés par arrêté ministériel, comme il est dit à l'article 2, § 4 et à l'article 4.

Une disposition particulière autorise le président du conseil supérieur, lorsqu'il saisit l'une des sections de l'examen d'une affaire, et après entente avec le président de la section, à appeler un certain nombre d'autres membres du conseil supérieur à faire partie de la section pour l'examen de cette affaire.

Le décret de 1890 règle, comme celui de 1883, les attributions du conseil supérieur des colonies, mais il

n'a rien innové, n'a fait que reprendre, en les affaiblissant encore, les dispositions du texte primitif.

Le conseil supérieur, dit l'article 8, donne son avis sur les projets de lois, de règlements d'administration publique ou de décrets renvoyés à son examen et en général sur toutes les questions qui lui sont soumises.

Son rôle reste donc purement consultatif et le ministre est entièrement libre de recourir à ses avis, ou de s'en passer.

§ 4. — La législation postérieure à 1890.

Le décret du 29 mai 1890, loin de donner à l'œuvre déjà fragile du législateur de 1883 le caractère de viabilité qui lui manquait, au contraire, frappé définitivement à mort le conseil supérieur des colonies.

Le trop grand nombre de ses membres, résultat du défaut de garanties attachées à leur nomination, l'incompétence notoire de la majorité des nouveaux conseillers nommés par arrêtés ministériels devaient irrémédiablement atteindre le prestige de ce corps et fournir aux ministres, peu disposés déjà à le réunir, une excellente excuse de n'en rien faire.

Une autre cause, en effet, indépendamment du nombre des conseillers nommés et de leur incompétence, devait entraîner la stérilité de cet organisme, c'était la faculté donnée au ministre de ne pas le réunir. On peut, d'une façon générale, poser en principe que tout rouage

administratif qui n'a pas à remplir un rôle nécessaire, déterminé d'avance, dont l'intervention est laissée à l'arbitraire et au bon plaisir doit nécessairement disparaître au bout d'un délai plus ou moins long. La vérité de cet axiome devait apparaître en ce qui concerne le conseil supérieur des colonies.

Bientôt les ministres en arrivèrent à considérer ce rouage, d'ailleurs peu utile en raison de sa composition regrettable, comme dangereuse et encombrante, et n'étant obligés par aucun texte de la réunir, ils s'abstinrent purement et simplement de se souvenir de son existence.

En 1891, toutefois, le conseil supérieur tint quelques séances et fut appelé à donner son avis sur un certain nombre de problèmes coloniaux qui lui furent soumis par le ministre, concernant l'établissement du régime des concessions dans les nouveaux territoires du Congo et l'organisation administrative des Etablissements français dans l'Inde en particulier.

Les séances tenues à cette occasion révélèrent d'ailleurs les inconvénients résultant du trop grand nombre des membres du conseil supérieur et de l'incompétence de beaucoup d'entre eux.

Le conseil supérieur des colonies, pour toutes ces raisons, ne fut plus réuni depuis le 6 juin 1891, soit depuis 18 ans.

Comme pour mettre le comble aux vices organiques de cette assemblée, on accrut encore le nombre de ses

membres. En fait, les ministres des colonies s'étaient complètement désintéressés de cette institution et jugeaient inutile d'en défendre l'accès contre les solliciteurs qui recherchaient pour des causes diverses, le titre, d'ailleurs purement honorifique, de « membre du conseil supérieur des colonies ».

Le décret du 19 septembre 1896 avait, en vue de donner satisfaction à des intérêts métropolitains respectables appelé au conseil supérieur, comme membres de droit des représentants de groupements économiques importants :

Les présidents des chambres de commerce de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Rouen, Le Havre, Nantes, Lille ;

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

Le gouverneur du Crédit foncier ;

Le directeur de la Banque de l'Indo-Chine.

Le même décret appelait également dans l'assemblée un certain nombre de hauts fonctionnaires des ministères des colonies, de la marine, de la guerre et du commerce.

Tous ces textes, et ceux qui suivirent, ne présentent d'ailleurs qu'un intérêt documentaire puisque le conseil supérieur ne fut jamais réuni depuis.

Se rendant compte de l'impossibilité de tirer parti d'une assemblée aussi nombreuse et composée d'éléments aussi disparates, le ministre tenta de pallier les

vices de cette organisation en constituant à côté du conseil supérieur une commission permanente moins nombreuse, plus facile à réunir et qui peut-être, dans la pensée de ses créateurs, aurait dû être composée d'éléments particulièrement compétents, choisis parmi les membres du conseil supérieur.

Malheureusement, la commission permanente, telle qu'elle était composée par le décret du 19 septembre 1896, était parfaitement inapte à suppléer à l'assemblée non viable créée par les décrets de 1887 et 1890.

Cette commission, en effet, comprenait :

1° Deux sénateurs et deux députés désignés par le ministre des colonies parmi les représentants des possessions françaises.

2° Des présidents des chambres de commerce des 8 principales villes de France.

3° De 6 hauts fonctionnaires appartenant aux départements des colonies, des finances, des affaires étrangères et du commerce.

Cette composition était mauvaise. Un conseil des colonies placé auprès du ministre n'a de raison d'être que s'il représente près du pouvoir central les intérêts locaux de nos possessions d'outre-mer. Le principal défaut de notre administration coloniale, en effet, c'est d'être trop centralisée. Le besoin de centralisation propre aux peuples d'origine latine, est déjà très critiqué lorsqu'il s'applique dans la métropole, mais lorsqu'il s'étend au delà des mers sur des populations qui, au

point de vue social, ethnique, économique, moral, n'ont aucun point d'affinité avec nous et qui, de plus, sont absolument disparates entre elles, ce besoin devient absolument néfaste.

Il existe, malheureusement, dans le régime colonial français.

Dans la plupart des colonies il existe un rouage administratif supérieur qui domine et règle tous les autres, sans contrôle, c'est le gouverneur.

Or, le gouverneur, est un agent métropolitain, représentant dans la colonie les intérêts de la mère-patrie, exerçant son autorité, ce n'est qu'accidentellement le représentant des intérêts de la colonie vis-à-vis du gouvernement.

Le conseil supérieur des colonies, et, plus spécialement, la commission permanente, auraient joué un rôle utile et même nécessaire si le législateur leur avait assigné la tâche de défendre, devant le ministre, les intérêts locaux des colonies.

Le département n'est, en effet, renseigné sur ce qui se passe dans nos possessions lointaines que par les rapports, la correspondance du gouverneur, lequel, dans la colonie, centralise, en droit, tous les pouvoirs, sauf le judiciaire, et en fait, les exerce tous.

Il eût été nécessaire que dans l'assemblée consultative placée auprès du ministre, on fit entrer principalement des hommes compétents, unis à certaines colonies déterminées par des affinités étroites (études spécia-

les, possession de comptoirs ou d'exploitations agricoles), lesquels auraient fourni à l'administration métropolitaine des indications permettant de contrôler les renseignements des gouverneurs.

Or, il suffit de lire l'énumération des membres que le décret de 1896 faisait rentrer dans la commission permanente, pour s'assurer que cette commission, pas plus que le conseil supérieur des colonies, ne pouvait jouer le rôle que nous venons d'exposer.

Il était bien inutile de constituer auprès du ministre une assemblée de fonctionnaires et de commerçants français, puisque s'il voulait s'éclairer auprès de compétences métropolitaines il pouvait s'adresser, soit aux fonctionnaires de son département, soit aux nombreux Comités techniques institués près du ministère, Comité de perfectionnement des colonies, Comité des travaux publics des colonies, Comité du contentieux des colonies, etc.

Rien ne l'empêchait, en outre, de consulter sur les questions spéciales ses collègues du commerce, de la guerre, de l'agriculture ou des finances ou les divers groupements économiques de la métropole, tels que les chambres de commerce ou les établissements de crédit.

La commission permanente, telle que l'avait constituée le décret du 19 septembre 1896, n'avait donc pas plus de chances de viabilité que n'en possédait le conseil supérieur lui-même. En fait, cette commission permanente ne tint que quelques séances et ne fut plus réunie depuis 1898, bien qu'un décret du 1^{er} juin 1899

se soit efforcé de remédier aux vices de cette assemblée, signalés plus haut, en adjoignant de droit à ses membres les délégués élus des colonies.

En résumé, le conseil supérieur des colonies et la commission permanente ont cessé de se réunir l'un depuis dix-huit ans, l'autre depuis onze ans. Leur rôle, pendant ce laps de temps a été, en conséquence, absolument nul. Il est assez piquant de constater que, néanmoins, quoique ces assemblées demeurassent en vacances perpétuelles, les pouvoirs publics élaboraient de nouveaux textes réglementant leur fonctionnement. Tels sont les décrets du 20 mai 1904 modifiant l'organisation du conseil supérieur des colonies et du 3 février 1906 portant modification à l'article 4 du décret du 19 octobre 1883.

A la vérité, ces textes ont pour objet de régler le mode d'élection des délégués des colonies au conseil supérieur. Quoique, en effet, cette assemblée ne se réunit jamais, les colonies continuent à nommer des délégués élus chargés de représenter leurs intérêts au sein de cet aéropage fantôme.

Le décret de 1883, qui ne prévoyait dans le conseil supérieur que quatre délégués élus représentant la Nouvelle Calédonie, Taïti, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte et Nossi Bé, disposait tout uniment qu'ils seraient nommés au suffrage universel, par tous les citoyens français âgés de 21 ans, jouissant de leurs droits civils et politiques et résidant dans la colonie depuis six ans au moins.

Les délégués devaient remplir les mêmes conditions de capacité que leurs électeurs, ils devraient, en outre, être âgés de 25 ans au moins.

Le mandat de délégué ne pouvait se cumuler avec une fonction publique rétribuée et sa durée était fixée à trois années.

Des textes postérieurs ont, nous l'avons dit précédemment, porté à 12 le nombre des délégués élus. Mais il importait de réglementer le mode de scrutin dont le décret de 1883 ne s'était aucunement préoccupé, les quatre délégués prévus par ce texte devant être nommés dans des colonies où fonctionnait déjà le régime électoral pour la désignation des conseillers généraux et municipaux.

Lorsque l'on eut accordé le droit d'élire des délégués à nos colonies de l'Afrique occidentale, du Congo, de Madagascar, il devint nécessaire d'organiser le suffrage universel des citoyens français dans ces régions encore sauvages où nul agent électoral n'avait encore organisé la moindre réunion contradictoire.

La date du scrutin est fixée par un arrêté ministériel inséré au *Journal officiel*. Les détails de l'élection sont réglés par des arrêtés locaux. Une commission de recensement général des votes, comprenant un certain nombre de fonctionnaires et de colons, proclame au chef-lieu de la colonie le résultat définitif du scrutin.

En outre, le gouverneur proclame en conseil privé, dans un délai maximum de trois mois à partir du jour

des opérations électorales, le nom du délégué élu; et cette proclamation est notifiée à l'intéressé par les soins du ministre des colonies.

Le décret de 1904 fixe à quatre années au lieu de trois la durée du mandat des délégués élus. Il organise, en outre, la procédure de recours contre les opérations électorales qu'aucun texte n'avait prévu auparavant : « Les protestations contre les opérations électorales seront portées devant le ministre des colonies, qui statuera sur leur validité, sauf recours au Conseil d'Etat. Elles ne seront plus reçues au delà d'un délai d'un mois comptant du jour de la notification faite ainsi qu'il est prévu à l'article ci-dessus » (décret du 20 mai 1904, art. 4).

D'autre part, le décret du 3 février 1906 a repris, en l'aggravant, la disposition du décret de 1883 qui interdisait le cumul entre le mandat de délégué et l'exercice d'une fonction publique rétribuée. Dorénavant, non seulement le cumul est interdit, mais les fonctionnaires sont en outre inéligibles. Et cette inéligibilité des fonctionnaires persiste encore pendant les 6 mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution ou de toute autre manière. Cette disposition était inspirée par le désir de maintenir la discipline dans le personnel administratif et d'éviter qu'un fonctionnaire n'entrât en lutte plus ou moins ouverte avec ses chefs, en qualité de candidat au mandat de délégué, quitte à reprendre ensuite ses fonctions en cas d'échec.

Les délégués élus reçoivent pendant la durée de leur mandat, une indemnité qui leur est accordée par les colonies qu'ils représentent sur les fonds des budgets locaux. Ces indemnités sont d'ailleurs facultatives et leur taux est fixé librement, soit par le gouverneur, soit par le Conseil général. Il s'élève à 15.000 francs par an pour les représentants de l'Annam-Tonkin et du Cambodge et se réduit à 8.000 et 5.000 dans la plupart des autres colonies.

La situation créée aux délégués élus, par ce fait qu'ils sont chargés de représenter leurs électeurs au sein d'une assemblée qui ne se réunit jamais, est évidemment très particulière. En fait, il semble que dans ces conditions, le rôle de ces mandataires doit se réduire à des interventions officieuses auprès de l'administration en vue de la défense des intérêts collectifs ou individuels de leurs mandats.

Le fait qu'ils ont été maintenus et que leur nombre a même été augmenté malgré la faillite du conseil supérieur, démontre, que les Français établis dans nos possessions lointaines, de même que le gouvernement métropolitain, ont senti l'utilité de conserver un agent indépendant de l'administration locale, d'une sorte d'avocat des intérêts privés des colonies, chargé d'agir auprès du ministre parallèlement et au besoin contradictoirement avec le gouverneur.

Nous verrons plus loin que les conditions dans lesquelles s'effectue l'élection de ces délégués sont telles

que, malheureusement, ils ne représentent pas effectivement les intérêts essentiels des colonies qui les nomment.

En outre, leur situation au point de vue juridique, est extrêmement vague. Issus du suffrage universel, ils auraient tendance à se considérer comme détenteurs d'une parcelle du pouvoir public, pour s'assimiler, dans une certaine mesure, aux députés ou aux sénateurs. Or, rien n'est plus inexact qu'une pareille assimilation. Ils reçoivent bien, il est vrai, un mandat conféré par le suffrage universel, mais ce mandat est déterminé. Il consiste à représenter leurs électeurs dans une assemblée dépourvue de tout pouvoir, qui ne possède pas l'ombre d'une attribution législative, ni même administrative, dont l'avis, purement facultatif pour le ministre, ne doit même pas être obligatoirement demandé.

Le délégué élu, étant donné que le conseil supérieur ne se réunit plus, n'a donc, en droit, aucun rôle, aucun pouvoir, aucune fonction, et s'il rend des services à la colonie qui l'a nommé ce ne peut être qu'à titre officieux, comme simple particulier.

Le conseil supérieur des colonies, sous quelque point de vue qu'il soit envisagé, a donc complètement échoué et, à l'heure actuelle, tous les textes qui le réglementent, à l'exception de ceux qui régissent l'élection des délégués, sont, en fait, tombés à l'état de lettres mortes.

CHAPITRE II

LES RÉSULTATS. — ÉCHEC DU CONSEIL SUPÉRIEUR.

L'inefficacité de la collaboration du Conseil supérieur aux travaux du département des colonies est devenue tellement évidente que les ministres ont cessé de le réunir. Comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, la dernière séance de cette assemblée date du 6 juin 1894 : la commission permanente elle-même, moins nombreuse et par conséquent plus facile à réunir, n'a pas été convoquée depuis dix ans.

Quelles sont les causes de cet échec complet ?

Et d'abord remarquons qu'aucun texte n'oblige le ministre à prendre dans certains cas l'avis du conseil supérieur. Non seulement le conseil, assemblée purement consultative, ne peut jamais dicter au ministre sa décision, mais il peut même n'être jamais consulté.

Dans ces conditions quoi d'étonnant à ce qu'un ministre ne s'expose pas à voir l'autorité de ses décisions affaiblie par un avis contraire et préalable d'une assemblée dont l'autorité ne pourrait grandir qu'au détriment de la sienne propre. La loi aurait pu décider que le

conseil supérieur des colonies se réunirait d'office périodiquement, comme le conseil supérieur de la guerre, elle n'a même pas pris cette dernière précaution pour assurer la vitalité de cette institution. Le résultat ne s'est d'ailleurs pas fait attendre : le conseil supérieur n'a pas été convoqué depuis 17 ans.

Mais l'échec de notre conseil supérieur des colonies nous paraît tenir à des causes plus profondes, inhérentes à sa constitution même. Le mode de recrutement de ce conseil le rend à notre avis absolument impropre à remplir la mission qui lui est dévolue. Le but en effet du législateur français en instituant cette assemblée fut de placer auprès du ministre des colonies, un conseil consultatif composé de personnalités compétentes et chargé de l'éclairer sur les matières coloniales. C'est d'ailleurs au même mobile qu'ont obéi les différents peuples possédant un empire colonial, en plaçant auprès de l'autorité métropolitaine souveraine, des assemblées analogues. Les questions coloniales sont d'un ordre tout à fait spécial ; nulle autre ne présente plus de nouveauté et d'imprévu et leur bonne tractation a toujours nécessité la collaboration d'hommes techniques, personnalités marquantes ayant elles-mêmes habité les contrées lointaines.

Nous verrons dans un chapitre suivant que ce principe de la compétence nécessaire de toutes les personnes appelées à faire partie d'un conseil colonial a reçu une solution pratique dans la plupart des pays étrangers.

En France, au contraire, il est facile de se convaincre par un simple examen du mode de recrutement du conseil supérieur, qu'aucune précaution n'a été prise par la loi pour y faire entrer une majorité d'hommes vraiment rompus aux affaires coloniales et assurer ainsi aux avis de cette assemblée, l'autorité morale qui leur serait indispensable. Sans doute les décrets de 1883 et 1890 introduisent d'office dans le conseil supérieur, à titre de membres de droit, certaines personnalités désignées en raison de leurs fonctions. Encore faudrait-il prouver que tous ces membres de droit sont bien qualifiés pour traiter de questions coloniales. Mais, même en l'admettant, comment ne pas suspecter la compétence des membres nommés par le ministre. L'article 4 du décret du 29 mai 1890 stipule que le ministre désignera des membres choisis « à raison de leur connaissance spéciale des questions coloniales, choisis parmi les membres du Parlement, les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires des colonies et protectorats et les personnes ayant séjourné dans nos possessions d'outre-mer ».

Telle est la théorie, mais en pratique, ce texte beaucoup trop vague et imprécis laisse toute liberté au ministre qui peut ainsi faire entrer qui il veut au conseil supérieur. En fait on peut affirmer que la loi ne pose aucune condition à la nomination des membres désignés par le ministre. Il est à peine besoin d'énoncer que les intérêts politiques et électoraux poussent le mi-

nistre à user très largement de cette latitude qui lui est laissée ; certains membres ainsi appelés à siéger au conseil supérieur semblent parfois très peu préparés par leurs travaux antérieurs à donner leur avis sur les questions coloniales.

Mais ce n'est pas tout. L'article 4 du même décret de 1890, en décidant que le nombre de membres nommés par arrêté ministériel n'est pas limité vient encore aggraver le mal. L'inconvénient de cette disposition est double : tout d'abord le nombre des membres du conseil supérieur s'accroît dans des proportions telles qu'il devient de plus en plus difficile de la réunir ; il compte actuellement cent quarante membres ; une assemblée consultative chargée d'éclairer les décisions d'un ministre devrait être au contraire peu nombreuse afin d'être rapidement et facilement convoquée. En second lieu, plus les membres désignés par le ministre et dont la compétence nous est suspecte sont nombreux plus ils écrasent de leur majorité les membres de droit désignés, à raison de leurs fonctions, qui sont, eux, en nombre limité, mais à qui les questions coloniales sont en général beaucoup plus familières. Le niveau du conseil se trouve donc par cela même abaissé.

Ces considérations théoriques se trouvent d'ailleurs pleinement justifiées par les faits.

C'est seulement du jour où le nombre de ses membres fut accru démesurément, grâce au décret de 1890, que date la léthargie du conseil supérieur des colonies.

En 1890 et 1891, à une époque où les ministres des colonies n'avaient pas encore eu le temps de procéder à de nombreuses nominations, nous voyons cette assemblée fonctionner en différentes circonstances, qu'il s'agisse d'une réforme du régime douanier des colonies ou d'une réforme électorale dans l'Inde.

Le 6 juin 1891, le conseil supérieur des colonies émettait encore son avis à propos d'un projet de loi dont il était saisi par le gouvernement. Il s'agissait de se prononcer sur le système de colonisation par Compagnies privilégiées. Le conseil commençait par rappeler au gouvernement que, vu l'activité déployée par les autres nations dans l'occupation des nouveaux territoires d'Afrique, il importait de ne pas attendre pour agir, le vote d'une loi dont la discussion pourrait être fort longue. L'article 18 du sénatus-consulte de 1854 permet en effet au gouvernement d'attribuer aux Compagnies de colonisation, par décrets rendus en la forme de règlements d'administration publique, « la plupart des droits et avantages qui constitueraient utilement le privilège nécessaire à l'œuvre qu'on attend d'elles ».

Le conseil énumérait ensuite les garanties qu'il y avait lieu, à son avis, d'exiger pour la constitution des Compagnies de colonisation :

1° Les Compagnies devront être constituées en sociétés commerciales ;

2° Les sociétés ainsi constituées ne pourront contracter d'emprunt qu'après versement total du capital.

3° Le président et les trois quarts au moins des membres du conseil d'administration, les directeurs et agents généraux des Compagnies privilégiées devront être français.

Quant au privilège des Compagnies voici de quoi il devait se composer :

1° Droit exclusif de la propriété sur la partie inoccupée des territoires concédés, pouvant être considérés comme *res nullius*.

2° Monopole des travaux publics et de leur exploitation, de la recherche et de l'exploitation des mines, de l'exploitation des forêts, du commerce de l'ivoire.

3° Faculté pour chaque Compagnie d'établir une banque jouissant du privilège d'émettre des billets.

4° Droit de percevoir des taxes d'entrée, de transit et de sortie sur les marchandises et des taxes de péage dont l'Etat fixera l'assiette et le tarif.

5° Droit de percevoir en échange des services publics sur les indigènes et colons des contributions en espèces ou en nature dont l'Etat fixera la quotité et le mode de recouvrement.

Les Compagnies devaient jouir de certaines prérogatives :

Droit d'organiser l'administration rudimentaire de toute agglomération de colons qui viendrait à se former sur le territoire ;

Attribution des fonctions d'officiers d'état civil et

d'officiers de police judiciaire aux agents de la Compagnie dans le ressort de leur résidence.

Droit pour la Compagnie d'édicter des règlements de police soumis à l'agrément du gouvernement.

Droit de constituer une force de police dont le commandement appartiendrait exclusivement à des Français.

En échange de ces avantages les Compagnies devaient souscrire à certaines obligations :

Exécution d'un programme de travaux publics.

Obligation de respecter la religion, les lois et les coutumes des indigènes.

Obligation de prêter leur concours aux mesures anti-esclavagistes.

L'Etat devait agréer les directeurs et agents généraux des Compagnies privilégiées de colonisation. Il se réservait également de désigner un fonctionnaire placé auprès des Compagnies en qualité de commissaire de la République pour contrôler leurs actes. A ce commissaire était dévolu le soin de rendre la justice sur le territoire de la Compagnie.

L'Etat devait dresser sur la proposition des directeurs des Compagnies le budget annuel de leurs dépenses d'administration de police et de justice.

La durée de la concession, les causes de déchéance et de résiliation et les conditions dans lesquelles les travaux exécutés par la Compagnie doivent faire retour à l'Etat à l'expiration du privilège, devaient être stipu-

lées d'une manière précise dans les décrets de concession.

Comme on le voit par ces quelques exemples, le conseil supérieur des Colonies était susceptible par lui-même de rendre de véritables services ; la création de cette assemblée répondait à un véritable besoin et seuls de simples vices d'organisation peuvent être rendus responsables de son échec.

Nous nous permettons une dernière critique : le mode de recrutement actuel du conseil supérieur des colonies est, à notre avis, absolument incompatible avec le rôle que nous voudrions lui voir jouer.

Le sénatus-consulte du 23 mai 1854 qui constitue encore aujourd'hui le statut de nos possessions d'outre-mer, divise nos colonies en deux catégories :

1° Les anciennes colonies, telles que les Antilles, la Réunion, les établissements français de l'Inde, le Sénégal, la Cochinchine, la Nouvelle-Calédonie, l'Océanie, qui sont pourvues d'un conseil général et pour la plupart sont représentées au Parlement par un sénateur et un député ;

2° Les nouvelles colonies (Afrique occidentale, Djibouti, Congo, Madagascar, Cambodge, Comore, etc.) qui n'ont pas de conseil général.

Les colonies du premier groupe sont, dans une certaine mesure, assimilées à des départements français ; elles sont régies par les lois métropolitaines. Les pouvoirs du gouverneur, au point de vue financier, sont li-

mités par ceux du conseil général qui vote le budget local. Celui-ci, comme les budgets départementaux, comprend deux catégories de dépenses : les dépenses obligatoires auxquelles la colonie n'a pas le droit de se soustraire alors même qu'un vote du conseil général les aurait repoussées, les dépenses facultatives qui ne peuvent être inscrites au budget qu'avec l'approbation du conseil général.

Le rôle du gouverneur dans ces colonies se réduit donc à peu près à celui d'un préfet dans un département français, sauf toutefois que son éloignement de la mère-patrie l'oblige à déployer plus souvent son initiative et l'investit en fait d'une autorité plus grande.

Dans les colonies du second groupe la situation est différente. Cette catégorie comprend en effet la plupart de nos récentes acquisitions coloniales. L'élément européen est noyé dans des populations indigènes ayant une civilisation absolument différente de la nôtre comme en Indo-Chine et à Madagascar, ou vivant encore à l'état quasi-sauvage comme dans certaines régions de l'Afrique Occidentale ou du Congo.

Le sénatus-consulte de 1854 a établi dans ces colonies le régime des décrets.

Il en résulte que le Code civil et les lois métropolitaines n'y sont pas applicables. Elles ne le deviennent qu'à condition d'avoir été promulguées par un décret. Le gouvernement peut d'ailleurs y apporter telles modifications qui lui paraîtraient opportunes ; il peut enfin,

par simple décret, édicter dans ces colonies des dispositions législatives spéciales.

En matière financière le pouvoir de l'administration est illimité. C'est le gouverneur qui établit lui-même le budget local avec le concours d'un conseil de gouvernement entièrement composé de fonctionnaires assistés de quelques notables nommés par arrêté local. Il peut, par simple décision, inscrire au budget des dépenses nouvelles ou créer des taxes.

Les colonies de ce groupe sont donc en réalité entièrement soumises au régime du bon plaisir, les contribuables ne disposent d'aucun recours contre les mesures financières prises par le gouverneur ; ils ne peuvent exercer aucun contrôle sur l'emploi des impôts payés par eux. Leur condition est donc identique à celle des Français de l'ancien régime et même à certains points de vue pire puisqu'il n'existe pas dans ces colonies d'institution analogue aux anciens états généraux.

Les habitants de ces possessions sont donc entièrement dans la main du gouverneur. Or celui-ci est avant tout agent du pouvoir central. Il ne représente pas la colonie devant le ministre, ou du moins cette partie de son rôle est en fait tout à fait secondaire. Il est surtout et presque uniquement le représentant du ministre dans la colonie. C'est par son intermédiaire que doivent nécessairement passer toutes les communications entre la colonie et le département. Le ministre ne connaît en

règle générale ce qui se passe dans la colonie que par les rapports et les dépêches de son gouverneur.

On saisit aisément tous les inconvénients qu'engendrent presque fatalement une semblable organisation administrative.

Les affirmations du gouverneur ne pouvant pas être contrôlées par le département, les fonctionnaires, colons et indigènes sont en réalité soumis sans recours à l'arbitraire et toute puissante volonté de leur gouverneur.

Il existe, il est vrai, un corps d'inspecteurs des colonies chargés d'effectuer dans nos diverses possessions des tournées périodiques en vue de contrôler la gestion des administrations locales, de vérifier l'emploi des crédits inscrits, de procéder à des enquêtes sur le fonctionnement des divers services.

Cette institution constitue évidemment une garantie de quelque valeur contre les abus de pouvoir des gouverneurs. Malheureusement ces inspecteurs sont eux-mêmes des fonctionnaires et ils apportent forcément dans l'exercice de leurs fonctions la mentalité inhérente à cette qualité. Ils vérifient les registres de comptabilité, contrôlent les marchés, interrogent au besoin des chefs de service mais ils n'entrent jamais, sauf de bien rares exceptions, en contact avec les contribuables, les particuliers. Lorsque les mesures prises par le gouverneur sont administrativement régulières, que la procédure réglementaire a été suivie, ils lui délivrent un satisfecit sans se préoccuper de savoir si

ces mesures n'ont pas eu sur tous les administrés ou sur quelques uns d'entre-eux des répercussions fâcheuses.

Dans les colonies soumises au régime des décrets en particulier il est donc indispensable qu'il y ait une voix autorisée qui puisse s'élever contre le pouvoir autocratique de l'administration locale, et faire entendre auprès du gouvernement métropolitain les protestations des intérêts privés. Nous démontrerons tout à l'heure que cette mission, à l'heure actuelle, n'est remplie par personne. Nous voudrions que le conseil supérieur des colonies fût mis en mesure de combler cette lacune de notre législation coloniale. Cette assemblée devrait, à notre avis, représenter en France les intérêts locaux des habitants des colonies. Placée auprès du pouvoir central elle devrait servir de voie normale aux revendications et desiderata que les colons ont à faire parvenir à l'autorité supérieure. Or quels intérêts sont représentés actuellement au sein du conseil supérieur ?

Les hommes qui le composent, membres de droit ou nommés par arrêté ministériel, eussent-ils séjourné dans les colonies, sont tous issus de la métropole où ils ont toutes leurs attaches et leurs intérêts. Ils ne peuvent pas envisager la question coloniale sous le même angle que les colons eux-mêmes. Ils partent d'un point de vue différent et ils auront bien plus à cœur de servir la cause de quelques hommes d'affaires métropolitains, que de prendre en mains et de défendre auprès du pouvoir central les intérêts des colons.

Peut-être objectera-t-on qu'un certain nombre de colonies envoient au conseil supérieur des délégués élus par elles, et que les autres colonies envoient au Parlement des sénateurs et députés coloniaux et qu'ainsi le principe de la représentation coloniale est suffisamment respecté.

Nous croyons que ni les uns ni les autres ne représentent en aucune façon les intérêts locaux des colonies.

Remarquons d'abord que les délégués au conseil supérieur ne peuvent remplir leur mandat avec efficacité puisque, membres d'une assemblée qui ne se réunit jamais, ils en sont réduit à faire auprès du département des démarches purement officieuses. Cette situation est d'autant plus regrettable que les colonies qui élisent actuellement des délégués sont précisément celles que le sénatus-consulte de 1884 soumet au régime des décrets et par conséquent du bon plaisir. Les membres élus ne forment d'ailleurs au sein du conseil supérieur, qu'une infime minorité ; ils sont dans la proportion de vingt-cinq sur cent quarante. De plus une enquête adroitement menée dans les principales colonies qui envoient des délégués au conseil supérieur, vient de démontrer que ces délégués sont loin de représenter dans la plupart des cas les intérêts sociaux et économiques de la colonie qui les a élus. Il ressort de cette enquête que, dans la plupart des colonies, le délégué n'est pas l'élu des colons mais bien plutôt des fonctionnaires.

Voici quelques chiffres à l'appui de cette assertion.

En Guinée en 1906 il y a eu 311 votants sur 474 inscrits.

Ces derniers comptaient 275 fonctionnaires et seulement 199 colons.

Au Sénégal, et Niger, en 1906 le nombre des votants est de 246 sur 361 inscrits ; ces derniers se répartissent en 233 fonctionnaires et 128 colons.

En Annam, en 1898, on compte 192 votants sur 407 inscrits dont 251 fonctionnaires et 156 colons.

Enfin, au Cambodge, en 1906, le nombre des votants est de 309 sur 415 inscrits dont 251 sont fonctionnaires et 78 seulement colons.

Partout, on le voit, les élections sont à la merci des fonctionnaires qui n'ont cependant aucun intérêt dans la colonie. Une exception est pourtant à signaler en Océanie où le délégué représente surtout les indigènes assimilés : en 1904, les inscrits s'y répartissaient en 139 fonctionnaires, 212 non fonctionnaires, 74 colons et 3.259 indigènes.

Dans d'autres colonies, d'ailleurs, la population fait preuve d'une indifférence absolue à l'égard du scrutin : A Saint-Pierre et Miquelon par exemple où l'on ne compte que 80 fonctionnaires, le nombre des votants ne s'éleva qu'à 875 sur 1.445 inscrits.

En ce qui concerne les vieilles colonies, leur situation est moins fâcheuse, puisque leur législation émane du Parlement, que les pouvoirs de leurs gouverneurs

sont limités par ceux de leur conseil général et qu'enfin elles sont représentées au sein même des Chambres.

Nous ne croyons pas d'ailleurs que, même dans ces dernières colonies, la représentation des intérêts locaux soit établie sur des bases rationnelles. Sénateurs et députés sont, comme les délégués élus au suffrage universel, des citoyens français établis dans la colonie qu'ils représentent. Le nombre des électeurs et sa proportion par rapport à la population diffère considérablement d'une colonie à l'autre.

Dans les Antilles, à la Guyane, à Saint Pierre et Miquelon, à la Réunion, tous les régnicoles sont citoyens comme en France, c'est donc la population tout entière qui prend part au vote. Dans les établissements français de l'Inde, à Tahiti, au Sénégal, en Indo-Chine les indigènes ne sont électeurs que moyennant certaines conditions ; dans l'Inde, en Océanie, au Sénégal, il leur suffit de renoncer par une simple déclaration à leur statut personnel. Cette déclaration, en leur conférant le titre de citoyens français, les rend justiciables des tribunaux civils français et leur enlève la faculté de se réclamer des lois et coutumes locales que nous avons laissé subsister.

En Indo-Chine, les indigènes ne peuvent être admis à jouir des droits de citoyen français, qu'en vertu d'arrêtés individuels rendus par le gouverneur général et après enquête.

Enfin, en Afrique occidentale et orientale, au Congo,

à Madagascar, les indigènes sont sujets français mais ne peuvent devenir citoyens. Le droit de vote dans ces régions ne peut donc être exercé que par les colons commerçants et fonctionnaires de la métropole qui viennent s'y fixer.

Les résultats des élections dans les colonies sont d'ailleurs souvent si scandaleusement inexacts que la question a déjà été portée plusieurs fois devant le Parlement. Les conditions dans lesquelles s'effectuaient les élections dans l'Inde, ont notamment soulevé de vives protestations.

La fraude électorale atteignait dans ce pays des proportions telles, qu'un journal parisien put, en 1894, publier les résultats des élections de l'Inde française 24 heures avant le jour du scrutin.

Nous n'aborderons pas ici l'étude de cette question. Que les colonies continuent ou non à élire des sénateurs et des députés, cela ne saurait avoir grande importance touchant la réorganisation du conseil supérieur des colonies, car nous estimons que ces parlementaires ne devraient pas entrer dans le sein de ce conseil, du moins en leur qualité d'élus du suffrage universel.

Ce qu'il importait de démontrer ici, c'est que les intérêts des colons et des immigrants français ne sont pas représentés dans la métropole, soit au Parlement, soit au conseil supérieur des colonies.

CHAPITRE III

ÉTUDE CRITIQUE DES DIVERS ORGANISMES DU MÊME GENRE.

Les vices de constitution qui ont rendu non viable notre conseil supérieur des colonies et l'ont fait aboutir à un avortement étant ainsi déterminés, il importe de trouver des remèdes à cette situation et de rechercher les modifications à apporter à l'organisation actuelle de ce conseil.

Cette tâche sera très facilitée par l'étude préalable des différents conseils coloniaux étrangers et de quelques-uns des conseils institués en France, auprès de la plupart des départements ministériels. Nous y trouverons d'utiles indications, dont il y aurait lieu de s'inspirer.

Ces assemblées se divisent en deux catégories : les unes purement administratives et consultatives, dont tous les membres sont nommés par le pouvoir central ou désignés à raison de leurs fonctions, de leur expérience ou de leur science ; les autres affectant la forme de Comités mixtes, comptent à côté de membres nommés par le gouvernement, des membres désignés par le suffrage des intéressés. Remarquons d'ailleurs qu'on pourrait concevoir pour notre conseil supérieur des

colonies un troisième mode de recrutement non compris dans cette classification et le soumettre pour le tout à l'élection. Il aurait ainsi mandat de représenter auprès du gouvernement métropolitain les intérêts de notre empire d'outre-mer.

Voici d'abord quelques-uns des conseils consultatifs institués auprès des divers départements ministériels, dont l'organisation serait susceptible d'inspirer une réforme du conseil supérieur des colonies.

*Conseils purement administratifs. Le conseil supérieur
de l'instruction publique.*

Le conseil supérieur de l'instruction publique est régi par la loi du 27 février 1880. Le principal but de cette loi a été de réserver l'accès de ce conseil à des éléments appartenant à l'enseignement public ou libre ; les lois de 1850 et 1873 y avaient en effet introduit tellement d'éléments divers : magistrats, officiers, ecclésiastiques que les membres représentant l'enseignement n'y formaient qu'une très faible minorité.

Actuellement la composition de ce conseil est ainsi fixée : 1° le ministre, président ;

2° Cinq membres de l'Institut élus par l'Institut en assemblée générale et choisis dans chacune des cinq classes ;

3° Neuf conseillers nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de l'instruction publique et choisis

parmi les directeurs et anciens directeurs de l'instruction publique, les inspecteurs généraux et anciens inspecteurs généraux, les recteurs et anciens recteurs, les professeurs en exercice et anciens professeurs de l'enseignement public ;

4° Des membres élus par leurs collègues dans les diverses catégories d'enseignement public ;

5° Quatre membres de l'enseignement libre nommés par le Président de la République sur la proposition du ministre.

La forme des élections est réglée par un décret du 16 mars 1880. Dans les cinq jours de la publication du procès-verbal de dépouillement, tout électeur du même groupe peut attaquer les opérations électorales devant le ministre, qui doit statuer dans le délai d'un mois. Dans les 15 jours de sa notification la décision du ministre peut être déférée au Conseil d'Etat.

Les membres du conseil sont nommés pour quatre ans. Leurs pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés.

Il est constitué dans le conseil une section permanente composée des neuf membres nommés par décret du Président de la République et de six conseillers que le ministre désigne parmi ceux qui procèdent de l'élection.

Cette section permanente a pour fonctions d'étudier les programmes et règlements avant qu'ils soient soumis à l'avis du conseil supérieur. Elle donne son avis

sur la création de Facultés, lycées, collèges, écoles normales primaires, sur toutes les questions d'études, d'administration, de discipline ou de scolarité qui lui sont renvoyées par le ministre. En cas de vacance d'une chaire dans une Faculté, la section permanente présente deux candidats concurremment avec le conseil de la Faculté dans laquelle la vacance existe.

Le conseil supérieur de l'instruction publique donne son avis sur les programmes, méthodes d'enseignement, modes d'examen, règlements administratifs et disciplinaires relatifs aux écoles publiques, déjà étudiés par la section permanente, sur les règlements relatifs aux examens et à la collation des grades, sur les règlements relatifs à la surveillance des écoles libres, sur les règlements relatifs aux demandes formées par les étrangers pour être autorisés à enseigner, à ouvrir ou à diriger une école.

Le ministre peut toujours, en dehors des cas énumérés par la loi, demander l'avis du conseil supérieur. Cet avis ne le lie pas, sauf quand il s'agit de prononcer la mutation pour emploi inférieur, d'un professeur de l'enseignement supérieur.

Le conseil supérieur a également des attributions contentieuses et disciplinaires ; il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques et par les conseils de l'Université. Il statue également en appel ou en dernier ressort, sur les jugements rendus par les conseils départementaux, lors-

que ces jugements prononcent l'interdiction absolue d'enseigner contre un instituteur primaire, public ou libre.

Ces décisions étant rendues en dernier ressort ne peuvent pas être l'objet d'un recours contentieux ; mais elles sont susceptibles d'être attaquées pour excès de pouvoir,

Le Président de la République désigne chaque année sur la proposition du ministre, un vice-président et un secrétaire choisis parmi les membres du conseil.

Le conseil se réunit en assemblée générale, deux fois par an. Le ministre peut le convoquer en session extraordinaire. Un arrêté ministériel fixe l'ouverture et la durée des sessions. Sur la proposition du ministre le conseil se divise en commissions entre lesquelles sont réparties les affaires à l'ordre du jour. Les conseillers qui veulent soumettre une proposition au conseil, la présentent par écrit au président. Cette proposition est renvoyée de droit à la section permanente et, après avis de la section, le ministre décide si le conseil doit être saisi de la proposition. La présence de la moitié plus un des membres du conseil est nécessaire pour la validité des délibérations. En cas de partage la voix du président est prépondérante si la matière n'est ni contentieuse ni disciplinaire, si la matière est contentieuse il est délibéré de nouveau et s'il y a de nouveau partage, la voix du président est prépondérante. En matière disciplinaire toute décision doit être prise aux deux tiers des suffrages.

Le Conseil supérieur de la guerre.

Le conseil supérieur de la guerre est régi par les décrets des 12 mai 1888, 28 septembre 1893, 1^{er} mars 1898 et 24 octobre 1899. Il est composé de membres de droit : le ministre de la guerre, président, le chef d'état-major général de l'armée rapporteur permanent des affaires soumises par le ministre au conseil.

Membres titulaires : onze généraux de division désignés pour commander les armées en temps de guerre et nommés par décret. Le sous-chef d'état-major général chargé du bureau des opérations militaires est attaché au conseil en qualité de secrétaire. Les présidents des Comités techniques et les directeurs des services du ministère de la guerre peuvent, sur l'ordre du ministre être admis au conseil à titre consultatif. Enfin, dans certains cas particuliers énumérés dans le décret, le conseil peut s'adjoindre pour un objet spécial un commandant de corps d'armée, les inspecteurs généraux de l'artillerie et du génie, le chef d'état-major général de la marine, l'inspecteur général de l'artillerie de la marine.

Le conseil supérieur de la guerre a un rôle purement consultatif. Le ministre le consulte toutes les fois qu'il le juge à propos, mais il est un certain nombre de questions intéressant directement la défense nationale et énumérées dans le décret qu'il doit obligatoirement lui soumettre.

Le conseil se réunit le premier lundi de chaque mois et toutes les fois que les besoins du service l'exigent.

Chaque membre du conseil reçoit communication trois jours avant chaque séance des matières qui seront soumises au conseil.

Il est tenu un registre des délibérations.

Le conseil supérieur de la navigation maritime.

Institué par décret du 21 décembre 1907 auprès du ministre de la marine.

Il est présidé par le ministre de la marine et comprend, en outre des membres de droit, cinquante membres nommés par décret pour une durée de trois années, dont 4 sénateurs, 9 députés, un membre du Conseil d'Etat, des représentants de l'armement, des états-majors et des équipages de la marine marchande, des représentants de la construction navale et des sociétés de classification des navires, des médecins et hygiénistes, enfin des personnes désignées en raison de leurs fonctions, de leur situation ou de leurs connaissances spéciales.

Sont membres de droit du conseil et ne sont pas astreints à la limite de durée de fonctions stipulée à l'article 1^{er} : le chef ou le chef-adjoint du cabinet du ministre de la marine, le directeur et le sous-directeur de la navigation et des pêches maritimes, le chef d'état-major général de la marine ou son représentant ; l'administrateur de l'établissement des invalides de la marine, le président du conseil supérieur de santé de la marine, l'inspecteur général des services sanitaires au

ministère de l'intérieur, un délégué de chacun des ministères des affaires étrangères, des finances, des travaux publics, des colonies, du commerce et de l'industrie.

Le conseil est divisé en trois sections :

1^{re} section : Discipline et travail à bord des bâtiments de mer ;

2^e section : Sécurité et hygiène à bord des bâtiments de mer ;

3^e section : Navigation de plaisance. C'est le ministre qui répartit les membres du conseil entre les sections. Un membre du conseil peut faire partie de une ou deux sections. Les membres de droit du conseil font partie de toutes les sections.

Le conseil délibère soit par section, soit toutes sections réunies, sur toutes les questions techniques ou administratives intéressant la navigation maritime qui lui sont soumises par le ministre.

Remarquons que le conseil supérieur de la marine marchande qu'a remplacé le conseil supérieur de la navigation maritime, avait des attributions plus étendues : il donnait son avis non seulement en matière technique ou administrative, mais encore sur toutes les questions dont il était saisi par le ministre et touchant « les intérêts des navigateurs, des pêcheurs et des armateurs, la police de la navigation et la sécurité de la mer ». Il pouvait être chargé de procéder à des enquêtes sur certaines questions et appelait à titre consultatif

toute personne qu'il jugeait convenable d'entendre. Sa composition était aussi différente de celle du conseil supérieur de la navigation maritime : il comprenait des représentants de certains corps comme les chambres de commerce qui ne figurent plus au nouveau conseil.

Le conseil supérieur de l'agriculture.

Institué auprès du ministre de l'agriculture par décret du 11 janvier 1882, il a été réorganisé par décret du 4 mars 1893.

Aux termes du premier de ces décrets, ce conseil était composé de cent membres désignés par le ministre qui en était le président. Ces membres, désignés soit en raison de leurs fonctions, soit en raison de leur compétence, étaient nommés par décret.

Le nombre des membres de droit, désignés en raison de leurs fonctions, a été augmenté par le décret de 1893. Ce décret ayant aussi nommé de nouveaux membres, en raison de leur compétence, le conseil supérieur de l'agriculture comprend actuellement cent dix-sept membres.

Aucun texte n'est venu préciser ses attributions, il ne connaît donc que des matières qui lui sont soumises par le ministre. Il se réunit en assemblée plénière au moins une fois par an, à l'époque du concours général agricole. Un arrêté ministériel nomme une commission consultative permanente prise dans le sein du conseil supérieur de l'agriculture et chargée, dans l'intervalle

des sessions, de donner son avis sur toutes les questions renvoyées à son examen par le ministre.

Telles sont les assemblées consultatives françaises qui nous ont paru plus particulièrement désignées en raison de leur composition et de leurs attributions pour inspirer une réforme de notre conseil supérieur des colonies. Poursuivons maintenant notre étude par un examen des différents conseils coloniaux étrangers. Comme nous le verrons, ces assemblées ne sont pas toutes uniformément nommées par le gouvernement ; certains membres de quelques-unes d'entre elles tiennent leurs pouvoirs de l'élection, soit directement, soit au deuxième degré, en passant par l'intermédiaire des chambres élues qui les nomment.

ANGLETERRE.

Le Conseil de l'Inde fut créé en Angleterre par le bill du 1^{er} septembre 1858 qui supprimait la Compagnie des Indes et transférait l'administration de l'Inde à la couronne. Depuis cette époque, l'Inde est gouvernée par un vice-roi assisté d'un conseil. L'administration du vice-roi est contrôlée dans la métropole par un secrétaire d'Etat responsable devant le Parlement, assisté d'un *Conseil de l'Inde*.

Composé de membres nommés par la couronne, ce conseil est purement consultatif, il est donc loin d'avoir conservé les pouvoirs de l'ancienne cour des directeurs,

assemblée dirigeante, qu'il devait théoriquement remplacer. Le nombre des membres qui le composent est très peu élevé ; primitivement fixé à quinze, il a encore été réduit à dix par une loi de 1889. La durée normale de leurs fonctions est de dix ans. Trois d'entre eux dont la couronne tient particulièrement à s'assurer la collaboration, peuvent être nommés membres à vie, trois autres peuvent être nommés pour quinze ans, à charge pour la couronne de soumettre ses raisons au Parlement. La révocation des membres du conseil peut être prononcée par le roi, sur une adresse des deux Chambres.

Les attributions du Conseil de l'Inde sont si intimement liées à celles du secrétaire d'Etat, qu'il est impossible de les délimiter exactement en faisant abstraction de la personnalité du secrétaire d'Etat et sans se livrer du même coup à un minutieux départ entre l'autorité du secrétaire d'Etat en conseil et du conseil seul.

Le secrétaire d'Etat de l'Inde à Londres représente le roi. Il décide en dernier ressort et sous réserve des droits du Conseil de l'Inde et du Parlement de toute affaire intéressant l'Inde. Le secrétaire d'Etat en principe doit obligatoirement consulter le Conseil de l'Inde avant toute décision. Il doit soumettre au Conseil tout ordre ou communication à envoyer à l'Inde, sauf les affaires secrètes ou urgentes. Mais les avis de cette assemblée purement consultative ne lient en aucune façon le secrétaire d'Etat qui demeure toujours libre de ne pas s'y ranger.

La proposition que le secrétaire d'Etat désire soumettre au Conseil est durant sept jours exposée sur la table du Conseil ; si la majorité des membres du Conseil la repousse et que le secrétaire d'Etat maintienne sa décision, enregistrement est passé des motifs pour lesquels il passe outre. L'enregistrement de son opinion et des motifs qui le guident peut d'ailleurs toujours être demandé en cas de divergence de vues avec le secrétaire d'Etat par tout membre du Conseil en cours de séance.

Exceptionnellement, il est certaines affaires au sujet desquelles le secrétaire d'Etat peut prendre une décision sans en informer le Conseil ; par contre, il en est d'autres qu'il ne peut trancher dans un sens opposé à la volonté du Conseil, il faut qu'elle lui soit soumise en séance et obtienne la majorité des membres présents.

L'avis conforme du Conseil est exigé dans les matières suivantes :

Aucune appropriation des revenus de l'Inde dans l'Inde et en dehors de l'Inde ne peut être décidée sans l'assentiment de la majorité du Conseil de l'Inde. Il en résulte que toute modification aux traitements du personnel des bureaux de l'Inde doit être prononcée par le secrétaire d'Etat en conseil, les traitements et pensions étant payés sur les revenus de l'Inde.

Les emprunts faits en Angleterre, gagés sur les revenus de l'Inde, ne peuvent être émis que sur l'avis conforme de la majorité des membres du Conseil et selon les limites fixées par le Parlement.

Les ventes, achats, mises en gage de toute propriété réelle ou personnelle, contrats, ne peuvent être conclus que par le secrétaire d'Etat en conseil.

Le secrétaire d'Etat d'accord avec la majorité du Conseil, règle la distribution des pouvoirs entre les autorités de l'Inde et peut prononcer la réintégration d'un officier ou d'un fonctionnaire suspendu ou révoqué par une autorité de l'Inde.

Théoriquement le secrétaire d'Etat en conseil fixe les conditions d'admission à tous les services de l'Inde, sous réserves de règles contraires édictées par le Parlement. En fait un bill lui a enlevé ce pouvoir sauf pour les agents des travaux publics, de la police et des forêts.

Toute nomination et promotion dans les services de l'Inde est faite par le secrétaire d'Etat en conseil. La révocation de tout officier ou fonctionnaire est prononcée dans les mêmes formes. Une exception à cette règle est pourtant à signaler : c'est le roi en conseil qui édicte les règles spéciales relatives aux nominations aux « junior situations ».

Le secrétaire d'Etat en conseil nomme le commandant en chef des troupes de l'Inde ; le secrétaire d'Etat en conseil, peut, sous réserve des droits du roi et du Parlement, modifier les cadres et traitements du personnel des bureaux de l'Inde.

Les affaires secrètes que le secrétaire d'Etat peut trancher sans en informer le Conseil, sont toutes celles concernant la paix, la guerre, les négociations avec les

Etats indigènes ou étrangers et en général les affaires politiques.

Le Parlement a réservé ses pouvoirs pour les opérations militaires, les emprunts autres que ceux faits en Angleterre et gagés sur les revenus de l'Inde, etc...

Le Conseil de l'Inde peut être divisé par le secrétaire d'Etat en plusieurs Comités qui se partagent les différentes attributions de cette assemblée. Il y a actuellement 7 comités :

- Affaires financières,
- Affaires militaires,
- Affaires politiques,
- Revenus et statistique,
- Justice,
- Travaux publics,
- Approvisionnement.

Les Comités sont remaniés tous les ans. Le secrétaire d'Etat préside le comité. En cas de besoin il peut départager les votes au moyen du casting vote, voix supplémentaire dont il dispose en plus de sa voix personnelle. En cas d'absence il désigne parmi les membres du Comité un vice-président pour le remplacer ; l'usage s'est établi de choisir les membres du Comité à tour de rôle par rang d'âge.

Le secrétaire d'Etat seul peut provoquer la réunion du Comité. Il peut le faire aussi souvent qu'il lui plaît, pourvu que ce soit au moins une fois par semaine.

Le secrétaire d'Etat seul peut porter une affaire de-

vant le Conseil. Il décide si cette affaire sera inscrite à l'ordre du jour d'une séance déterminée ou si elle restera déposée pendant sept jours sur la table du Conseil.

Le Conseil de l'Inde n'a donc aucune initiative : rien, — sauf une légère exception signalée plus haut en matière financière, — n'existe pour lui en dehors de ce qui lui est soumis par le secrétaire d'Etat. « Il peut même exister, dit Sir John Strackey, des questions de la plus haute importance, dont tout le monde s'occupe et sur lesquelles cependant le Conseil de l'Inde n'a pas à donner son opinion tant qu'elles ne lui sont pas soumises par le secrétaire d'Etat. »

Remarquons également que les grandes affaires : celles concernant la politique, la paix ou la guerre, les perfectionnements de l'armement, etc., sont du ressort du Parlement : le secrétaire d'Etat n'en parle en conseil qui s'il le veut. « Ce que le secrétaire d'Etat attend de ses conseillers qui sont des techniciens rompus aux affaires de l'Inde est uniquement ce qui concerne le courant de l'Administration (1). »

ITALIE

Les efforts de l'Italie en vue de se tailler un empire colonial ne datent guère que de 1885, époque où un corps d'armée italien parti de Naples parvint, non sans

(1) J. Chailley, *Quinzaine coloniale*, 10 février 1907.

difficultés, à occuper Massaouah. Dès lors les visées italiennes sur les territoires de la mer Rouge s'affirmant de plus en plus, les hostilités commencèrent contre Johannès et Ménélik ; de cette lutte, le massacre de Dogali, le traité d'Oucciali, les accords de 1891, 1894, les revers de 1895 et finalement la défaite d'Adoua furent les principaux événements.

Aujourd'hui, loin de renoncer à sa domination sur les territoires de la mer Rouge, l'Italie y possède une colonie importante, l'Erythrée, et elle exerce en Abyssinie une influence considérable au point de vue commercial et diplomatique. Pour consolider politiquement et administrativement cette première colonie, on lui donna une charte : la loi du 24 mai 1903, portant « Organisation de la colonie d'Erythrée ».

Voici les principales dispositions de cette loi :

ART. 1^{er}. — Il est institué près le ministère des affaires étrangères un conseil colonial composé du sous-secrétaire d'Etat de ce ministère, président ; du directeur de l'Office colonial et du commissaire général pour l'émigration qui en sont membres de droit ; de deux fonctionnaires, l'un de l'administration de la guerre et l'autre de l'administration du Trésor, ainsi que de six autres membres de compétence reconnue nommés par décret royal sur la proposition du ministre des affaires étrangères arrêtée au conseil des ministres. Un tiers de ces membres est renouvelé chaque année, les membres sortant peuvent être réélus.

Le conseil colonial a un rôle purement consultatif. Voici aux termes mêmes de la loi les matières sur lesquelles il doit être obligatoirement consulté par le gouvernement.

ART. 3. — Le gouvernement du roi, après avoir consulté le gouvernement de la colonie et le conseil colonial, a la faculté d'étendre à la colonie d'Erythée, par décret royal, les règlements du royaume en y apportant les modifications requises par les conditions locales, mais qui ne concernent pas le statut personnel et familial des Italiens, et sous la même réserve, de promulguer les dispositions législatives nouvelles.

ART. 4. — Le gouvernement du roi, ouï le gouverneur de la colonie et le conseil colonial, arrêtera les dispositions concernant : 1° l'organisation judiciaire de la colonie en ce qui concerne les non-indigènes et leurs rapports entre eux et les indigènes.

2° Les bases spéciales qui doivent régler la connaissance des conflits entre les indigènes et les accusations d'indigènes à charge d'autres indigènes.

Dans les dix-huit mois de la promulgation de la présente loi, le gouvernement du roi après avoir entendu le gouverneur de la colonie et le conseil colonial, promulguera par décret royal les dispositions propres à régler les relations juridiques entre les indigènes et les non-indigènes, et d'une manière spéciale, entre les européens ou assimilés et les diverses races indigènes ou non indigènes qui peuplent la colonie.

ART. 5. — Le gouvernement du roi arrêtera en outre, après avoir consulté le gouverneur de la colonie et le conseil colonial, les dispositions concernant l'organisation administrative coloniale.

ART. 9. — Le gouvernement du roi, sur la proposition du gouverneur et avec l'assentiment du conseil colonial, établira par décret royal les taxes, impôts, droits de douane et contributions indigènes dans la colonie.

L'article 11 exige également que le roi prenne l'avis du conseil colonial pour les emprunts et créations de dettes.

Cette énumération faite par la loi est d'ailleurs loin d'être limitative, l'article premier prenant soin d'ajouter que « en dehors des objets indiqués par la présente loi, le conseil colonial peut être consulté sur toutes ces questions concernant la colonie ». Bien plus, afin d'assurer au conseil une compétence incontestée sur les questions les plus spéciales, la loi dispose que « en cas de besoin le ministre des affaires étrangères pourra, pour l'étude d'une question déterminée, adjoindre au conseil des personnes de compétence reconnue et d'expérience technique ou locale, ces personnes n'auront pas droit de vote ». Elles seront choisies de préférence :

1° Parmi des fonctionnaires appartenant à des services techniques de l'administration publique.

2° Parmi les fonctionnaires, officiers de l'armée ou

de la marine royale qui ont fait du service dans la colonie.

Le gouverneur sera consulté au préalable pour les fonctionnaires ou officiers qui ont été en service dans la colonie.

La procédure devant le conseil colonial a été réglée par décret royal du 26 juin 1904. C'est le ministre des affaires étrangères, sur rapport rédigé par lui ou par le gouverneur de la colonie, qui fait au conseil colonial les communications à fin d'avis : elles contiennent les faits et les questions sur lesquelles il est proposé de consulter le conseil.

Le fonctionnaire le plus élevé en grade faisant partie du conseil colonial, ou en cas de parité de grade, le plus âgé d'entre eux remplace, à la présidence le sous-secrétaire d'Etat empêché ou absent.

A la fin de la première année, un tirage au sort effectué entre les six membres rééligibles du conseil, désigne les deux membres sortants cette année là. Un autre tirage au sort intervient à la fin de la seconde année entre les membres à renouveler non sortis précédemment, à l'effet d'établir des renouvellements subséquents.

Le conseil colonial est convoqué par le président chaque fois qu'il y a lieu pour l'examen des affaires qui lui sont soumises ; à moins d'urgence, les convocations sont expédiées au moins 8 jours avant la réunion.

ART. 10. — Dans les deux jours précédant la séance, le secrétaire fait distribuer au président et aux

membres du conseil la requête du ministre et le rapport qui l'accompagne.

Les documents annexés restent déposés chez le secrétaire, à la disposition des membres qui veulent en prendre connaissance.

Si le conseil le juge opportun, le gouverneur de la colonie ou un fonctionnaire colonial délégué par lui peut assister à la séance. Le directeur de l'Office colonial remplit les fonctions de rapporteur au sein du conseil ; le président, s'il le juge nécessaire pour une affaire spéciale, peut également le remplacer par un autre membre quelconque du conseil.

ART. 13. — Le secrétaire assiste à l'assemblée sans avoir droit de vote et rédige les procès-verbaux. Ces procès-verbaux indiquent les noms des membres présents, les questions traitées, les opinions émises, les avis adoptés, les déclarations ou les votes que les membres désirent faire enregistrer textuellement ; les procès-verbaux sont lus et approuvés dans la séance suivante, inscrits ensuite dans un registre *ad hoc* et signés par le président et par le secrétaire.

ART. 15. — La discussion dans laquelle sont intervenus les membres adjoints étant terminée, on recueille les votes. Le rapporteur vote le premier et les autres membres dans l'ordre inverse de celui indiqué dans l'article premier de la loi.

Pour chaque délibération il est émis un avis motivé dans la forme déterminée par le Conseil d'Etat.

Les avis seront signés par le président, par le rapporteur et par le secrétaire.

ART. 16. — Les délibérations du conseil sont valables lorsqu'elles sont prises par six membres au moins. Les délibérations sont prises à la majorité absolue des voix. En cas de parité des voix, celle du président est prépondérante.

ART. 17. — Une copie des avis du conseil est transmise par le président au ministre des affaires étrangères. Cette copie est signée par ledit président et par le secrétaire. En même temps il est fait restitution des lettres et documents qui étaient joints au rapport.

ART. 18. — Lorsque le ministre demande d'urgence un avis, le président doit immédiatement convoquer le conseil pour traiter l'affaire qui passe avant toutes autres. Dans ces cas le conseil doit émettre un avis dans le délai d'un mois de la réception de la demande ; dans la négative il doit informer le ministre des causes du retard.

ART. 19. — Si une nouvelle communication est faite au sujet d'une affaire soumise au conseil, le rapport du ministre doit mentionner la date et le numéro de l'avis déjà émis par le conseil et tous les documents qui avaient été annexés au rapport précédent devront être envoyés au conseil en y joignant les autres s'il y a lieu.

ART. 20. — Il est tenu par le secrétaire :

1^o Un registre des procès-verbaux ;

2^o Un registre des rapports et avis ;

3° Un indicateur de la correspondance à l'entrée et à la sortie ;

4° Un registre où seront inscrites les décisions adoptées par le conseil colonial et formant jurisprudence.

ALLEMAGNE.

L'Allemagne est une tard-venue dans le domaine de conquêtes coloniales. Elle n'en apporte que plus de ténacité dans son effort en vue de constituer un empire d'outre-mer, cette tâche lui est d'ailleurs très facilitée par l'énorme mouvement d'émigration qui pousse toute une partie de la population germanique hors des frontières de l'empire.

C'est en 1890 que les Allemands, ayant éliminé peu à peu les Compagnies de colonisation de l'exercice des droits souverains, commencèrent à doter leurs colonies d'une organisation politique et administrative intéressante. A cette époque fut créée la section coloniale de l'Office des affaires étrangères. Le 10 octobre de la même année un arrêté impérial instituait auprès de la division coloniale du département des affaires étrangères le Kolonialrath ou conseil colonial. Ce conseil, dit le rescrit impérial adressé au Chancelier d'empire pour autoriser sa création, était créé « à titre de conseil d'experts en matières d'affaires coloniales ».

C'était un organe purement consultatif de l'administration coloniale centrale. Placé auprès de la division

coloniale du département des affaires étrangères il n'était d'ailleurs compétent que pour les affaires concernant les colonies d'Afrique et de l'Océan Pacifique, car le secrétaire de Kiautschou relève du département de la marine de l'empire.

Le Chancelier d'empire était chargé par l'empereur du soin d'organiser le Kolonialrath. Voici les principaux passages de son instruction :

ART. 1^{er}. — Les membres du Kolonialrath sont nommés par le Chancelier de l'empire. Les Compagnies coloniales pourvues d'une charte impériale et celles qui sont en activité dans les colonies, par des entreprises économiques importantes, sont invitées à proposer dans leur sein des membres pour le conseil colonial. En outre ces nominations auront lieu dans les cercles d'experts, d'après l'avis du Chancelier d'empire.

ART. 2. — Les membres du conseil colonial remplissent leur charge à titre honorifique. Ceux non résidant à Berlin reçoivent, pour leur participation aux séances, un dédommagement en rapport avec leurs dépenses effectives, suivant un tarif fixé par une instruction spéciale.

ART. 3 (modifié par une instruction complémentaire en date du 14 avril 1895). — La nomination des membres a lieu chaque fois pour la période d'une session du conseil colonial. La durée de ces périodes est de trois ans. La fixation du nombre des membres et la nomination d'autres membres demeurent réservées.

ART. 4. — Le conseil colonial se réunit sur la convocation du Chancelier d'empire, sous la présidence du chef de la division coloniale du département des affaires étrangères ou du fonctionnaire de la division coloniale chargée de le suppléer.

Il donne son avis sur toutes les affaires qui lui sont soumises par la division coloniale et est compétent pour prendre des décisions à l'égard des propositions de ses membres. L'ordre de ses travaux est déterminé par un règlement approuvé par le Chancelier d'empire.

ART. 5. — Des membres de la division coloniale, de même que des représentants d'autres administrations peuvent, avec l'autorisation du Chancelier d'empire, assister aux séances avec voix consultative.

ART. 6. — Le conseil colonial choisit dans son sein un Comité permanent de trois membres dont l'avis, au sujet de certaines questions, peut être demandé par la division coloniale, verbalement ou par écrit en dehors des séances de l'assemblée générale

Sans doute le conseil colonial ne répondit-il pas aux idées qui avaient présidé à sa création, car le 20 février 1908, la commission du budget du Reichstag était informée par le ministre des colonies, de la dissolution du conseil colonial par décision impériale du 19 février 1908. Le conseil des colonies était depuis longtemps, en Allemagne, l'objet de violentes critiques, sa dispari-

tion ne causa aucun regret ; tout au plus certains journaux marquèrent-ils un certain étonnement pour la manière un peu vive adoptée en l'espèce. Le vœu le plus uniformément formulé était que le gouvernement, pour la solution des affaires, eût désormais plus souvent recours que par le passé à l'avis des intéressés : colons, planteurs, négociants coloniaux, et surtout des chambres de commerce de Berlin, Brême et Hambourg qui ont créé dans leur sein des Comités coloniaux.

Dans la circulaire qui informait les membres du conseil colonial de la dissolution de cette assemblée, le ministre donnait pour motif de cette mesure le développement considérable pris par les colonies allemandes, développement faisant naître une telle multiplicité de questions à examiner que la nécessité s'en suivrait de créer des commissions techniques spéciales appelées à éclairer le gouvernement sur des questions déterminées. Ces commissions, dans l'esprit du gouvernement, ne devaient pas être des institutions perpétuelles, elles ne devaient se réunir que pour délibérer sur telle question spéciale, sur la proposition du ministre des colonies. Leur composition aurait d'ailleurs été uniquement déterminée par la nature de la question à étudier. Naturellement leur concours aurait été purement consultatif. Aucune de ces commissions n'a encore été convoquée jusqu'à ce jour.

BELGIQUE.

A la suite de l'annexion de l'Etat indépendant du Congo, le gouvernement belge déposa un projet relatif à la réglementation de la nouvelle colonie. Plusieurs articles de ce projet visaient la création d'un conseil colonial composé de neuf membres nommés par le roi :

L'article 2 portait : « Ce conseil délibère sur toutes les questions que lui soumet le roi. En principe, et sauf les cas d'urgence, il est consulté sur tous les projets de décrets. Il donne son avis sous forme de rapport motivé et les décrets pris en cas d'urgence lui sont soumis dans les dix jours de leur date, avec l'indication du motif de l'urgence. »

La question de la composition du conseil colonial devait être en Belgique d'autant plus délicate à trancher que l'examen et le vote des budget, devant échapper au Parlement, il importait d'assurer à ce conseil une compétence et une indépendance en rapport avec ses fonctions, rendues de ce fait particulièrement importantes. Plusieurs autorités étaient susceptibles de désigner, soit pour le tout, soit chacune pour une partie seulement les membres du conseil colonial : le roi, qui en Belgique, désigne déjà les membres de plusieurs conseils de juridiction administrative (conseil supérieur du travail, conseil supérieur de l'enseignement, conseil des mines) ; la Chambre des représentants, qui désigne les membres de la Cour des comptes ; le Sénat qui in-

tervient dans la désignation des membres de la Cour de cassation.

Parmi les différents systèmes qui se partageaient l'opinion, les uns voulaient que le conseil colonial fût en partie nommé par le roi, en partie par les deux Chambres, les autres qu'il fût nommé par les Chambres seules. Un article du « Journal de Bruxelles » de novembre 1907 mettait d'ailleurs parfaitement en lumière l'inconvénient de ce dernier système : « Les législateurs s'inspireraient-ils toujours de l'intérêt de la colonie et ne céderaient-ils parfois à la tentation d'assurer une sorte de retraite à d'anciens parlementaires victimes des derniers scrutins. « Et l'article ajoutait : Comment éviter ces inconvénients très réels ? En déterminant dans la loi quelles seront les catégories parmi lesquelles il faudra choisir les membres du conseil ? En stipulant que le choix ne pourra porter que sur des hommes ayant rendu des services éminents au pays ou exerçant des fonctions judiciaires, diplomatiques ou universitaires ? Quelle sera la sanction d'une disposition de ce genre ?

« De deux choses l'une : ou bien les catégories limitant le choix seront trop larges et ne garantiront rien du tout, ou bien elles seront trop étroites et entraveront la liberté de choisir les vraies compétences. »

A la commission élue à la Chambre des représentants pour étudier le projet, plusieurs amendements furent proposés. Celui de M. Masson est intéressant à signa-

ler parce qu'il donnait au conseil colonial des pouvoirs beaucoup plus importants que ceux qui lui furent attribués par la suite.

D'après cet amendement, le conseil colonial devait être obligatoirement consulté sur :

a) Tous les projets de décret, sauf les cas d'urgence.

b) Le budget.

c) Les emprunts, les garanties d'intérêts et les travaux sur ressources extraordinaires.

d) Les traités concernant les possessions coloniales.

Les avis du conseil étaient donnés sous forme de rapports motivés et publiés dans les dix jours.

Voici maintenant le texte définitif adopté par la commission et consacré par la loi du 20 septembre 1908, articles 24 à 26 :

« Il est institué un conseil colonial composé d'un président et de quatorze conseillers.

« Le ministre des colonies préside le conseil. Il y a voix délibérative et, en cas de partage, prépondérante.

« Huit conseillers sont nommés par le roi. Six sont choisis par les Chambres législatives : trois par le Sénat et trois par la Chambre des représentants ; ils sont nommés au scrutin secret et à la majorité absolue des voix.

« Un des conseillers nommés par le roi et alternativement un des conseillers nommés par la Chambre ou un des conseillers nommés par le Sénat sortent chaque

année. Les conseillers sortent d'après leur rang d'ancienneté, le rang de ceux qui ont été nommés le même jour est déterminé par un tirage au sort.

« Les fonctions de conseiller et de membre du Sénat ou de la Chambre des représentants sont incompatibles.

« Les fonctionnaires de l'administration coloniale en activité de service ne peuvent faire partie du conseil. »

D'autre part, aux termes de l'article 32 de la même loi, les membres du conseil colonial ne peuvent être nommés délégués du gouvernement, administrateurs ou commissaires dans des sociétés par actions qui poursuivent dans le Congo belge des entreprises à but lucratif, si ces fonctions sont rétribuées et si l'Etat est actionnaire de la société.

Le légistateur belge s'est donc plu à entourer le recrutement du conseil colonial de garanties nombreuses, en vue d'obtenir chez cette assemblée un maximum d'impartialité et d'indépendance.

Voici maintenant quelles sont ses attributions :

Le conseil colonial délibère sur toutes les questions que lui soumet le roi.

Il donne son avis sous forme de rapport motivé sur tous les projets de décret. Les projets lui sont soumis par le roi, accompagnés d'un exposé des motifs.

Le projet de décret soumis à la signature du roi n'est pas nécessairement conforme à l'avis du conseil

colonial, mais dans la négative le ministre des colonies doit l'accompagner d'un rapport motivé.

Le rapport du conseil colonial, et éventuellement le rapport du ministre des colonies, sont publiés en même temps que le décret.

Les décrets rendus en cas d'urgence et pour lesquels le conseil n'a pas été consulté, lui sont soumis dans les dix jours de leur date. Le rapport du conseil est alors publié au plus tard un mois après la communication du décret.

Le conseil colonial peut adresser des vœux au gouvernement.

PORTUGAL.

Placé, de par sa situation géographique, comme une sentinelle avancée de la vieille Europe, sur la mer, le Portugal, dont l'ambition était limitée sur le continent par le voisinage de l'Espagne, fut tout naturellement amené, dès le ^{xv}^e siècle, à consacrer toute son activité et toutes ses forces vives à l'exploitation des contrées lointaines. Ce fut une des premières nations européennes à vouloir se créer un empire colonial. De magnifiques possessions en Afrique, en Asie et surtout dans l'Amérique du Sud vinrent d'ailleurs récompenser ces efforts. Aussi, dès ces époques reculées, l'autorité portugaise jugea utile de créer une assemblée coloniale : la Junte consultative d'outre-mer fut instituée par décret du 14 juillet 1642. C'est certainement le plus ancien des

conseils coloniaux. Sa composition modifiée par les décrets du 23 septembre 1851 et du 23 septembre 1858 a reçu sa forme définitive dans le décret du 19 décembre 1892.

C'est le ministre de la marine qui préside la junte, le département des colonies étant joint à celui de la marine depuis 1835. La junte se compose, outre le ministre, de neuf membres. La nomination de six d'entre eux appartient au roi. Les trois autres sont élus au scrutin secret par les députés qui représentent aux Cortès les provinces d'outre-mer. Les membres nommés par le roi sont membres permanents ; les membres élus n'exercent leurs fonctions que pendant la durée d'une législature, mais continuent à les exercer jusqu'à l'élection de nouveaux membres. Voici comment se fait cette élection : La Chambre des députés constituée, son président désigne le jour et l'heure où aura lieu le choix des membres pouvant être élus. Le ministre, secrétaire d'Etat de la marine et des colonies, préside l'élection ; il a pour secrétaire celui de la junte ; un décret royal nomme membres électifs de la junte les trois personnes qui ont obtenu le plus grand nombre de votes. Si plus de trois candidats obtenaient le même nombre de votes le président ferait parmi eux le choix qu'il jugerait convenable. Les conditions à remplir pour être nommé ou élu membre de la junte sont : d'avoir exercé une charge publique aux colonies pendant au moins trois années ou d'y avoir résidé pendant six ans après la majorité. L'élection dé-

signant un candidat ne remplissant pas l'une de ces deux conditions serait nulle et donnerait lieu à un nouveau scrutin. Si ce nouveau scrutin ne donne pas une majorité à des candidats remplissant les conditions requises l'élection est acquise à ceux qui ont obtenu après eux le plus de suffrages. A leur défaut il n'est pas procédé à un troisième tour de scrutin et c'est le ministre qui fait un choix parmi les candidats remplissant les conditions exigées.

« Les membres permanents de la junte devront absolument compter parmi eux un jurisconsulte, ancien juge ou procureur de la couronne et des finances aux colonies et y ayant exercé ces fonctions pendant plus de trois années. »

A la Junte la préséance est ainsi fixée : le président, le vice-président, le secrétaire, les membres permanents dans l'ordre de l'ancienneté de leur nomination et enfin les membres élus selon l'âge de chacun d'eux. A défaut du ministre et du vice-président, l'assemblée est présidée par le membre permanent le plus ancien : en cas d'empêchement du secrétaire ces fonctions sont remplies par le membre permanent de plus récente nomination.

Le traitement des membres de la junte est fixé à 200.000 reis par an. Il peut être cumulé avec d'autres appointements.

Si un membre de la junte reçoit moins de 800.000 reis de traitement pour l'exercice d'une charge rému-

née par l'Etat la gratification est portée à 300.000 reis sans toutefois que le total des appointements reçus par lui puisse dépasser la somme de 1.000.000 de reis par an.

C'est la caisse des provinces d'outre-mer qui ne sont pas en déficit qui supporte les frais de traitement des membres de la junte consultative des colonies.

Voici maintenant les attributions de la junte consultative des colonies (art 30 et 31 du décret de 1892) :

« Il appartient à la junte, en sa qualité d'assemblée consultative, d'émettre son avis :

« 1° Sur tous les projets de décret ayant trait à l'administration des colonies et sur tous les règlements promulgués par les gouverneurs d'outre-mer et qui devront être sanctionnés par le gouvernement.

« 2° Sur le bien-fondé des plaintes portées contre les magistrats administratifs ou judiciaires et qui seraient de nature telle que le gouvernement sera tenu d'ouvrir une enquête sur les actes de ces fonctionnaires ;

« 3° Sur l'attribution des médailles instituées par le décret du 11 janvier 1891 ;

« 4° Sur les concessions de terrains ;

« 5° Sur les budgets des provinces d'outre-mer ;

« 6° Sur le budget du collège des missions d'outre-mer ;

« 7° Sur les contrats d'entreprises dans les colonies, sur les modifications à y apporter ou sur leur rescission ;

« 8° Sur tout ce que le gouvernement jugera à propos de soumettre à son examen et sur ce que de sa propre initiative la junta croira devoir proposer au gouvernement.

« La junta exercera des fonctions délibératives en ce qui concerne :

« 1° L'examen des comptes des provinces d'outre-mer ;

« 2° Les recours que, au sujet des comptes de ces provinces, il devra contrôler pour ce qui touche les décisions des tribunaux inférieurs.

« Le jugement des conflits de juridiction entre les différentes autorités des colonies. »

Lorsque la junta exerce ces dernières fonctions, le rôle du ministère public est tenu par le chef du 1^{er} bureau de la direction générale des colonies.

L'instruction de tous les procès soumis à la délibération ou à la consultation de la junta est confiée au chef de la direction des colonies.

Toute la législation des colonies est collationnée et publiée par les soins de la direction des colonies.

« La junta propose au gouvernement les règlements nécessaires à l'observation stricte pour ce qui la concerne des fonctions qui lui incombent. »

ESPAGNE.

Depuis la conquête des Philippines et de Cuba par les Etats-Unis, l'Espagne, qui avait déjà vu se désagrè-

ger, par la perte de ses possessions sud-américaines et du Mexique, le magnifique empire colonial qu'elle s'était constitué au xvi^e siècle, n'entretient plus de ministère spécial pour les colonies.

Le département des colonies a été joint au ministère d'Etat qui est le département des affaires étrangères et l'administration centrale des colonies y est assurée par une section spéciale, la « seccion colonial ».

C'est auprès de cette section qu'un décret du 30 juillet 1902 institua la « Junta consultativa de las posesiones españolas del Africa occidental ». Cette assemblée ne devait pas être une institution perpétuelle ; elle n'était créée que pour rédiger « un rapport sur les projets de loi que le ministre d'Etat avait été chargé de présenter aux Chambres sur la meilleure organisation politique et administrative, la législation civile, pénale et de procédure, le système de concession des terres, le plan des travaux publics et autres questions ayant trait à l'administration et à la colonisation des colonies conservées par l'Espagne après la perte des Philippines et des Antilles » (art. 1^{er}, décret 30 juillet 1902). Les articles 3 et 4 du même décret reconnaissent au conseil le droit d'élire son président, de faire son propre règlement, de procéder à des instructions écrites ou orales avant de rédiger son rapport, de demander l'impression ou l'insertion dans les journaux officiels des documents ou résolutions pour lesquels il juge la publicité nécessaire. Le Comité était composé d'anciens ministres, de sénateurs,

teurs, de députés, d'un ancien commissaire royal en Afrique occidentale, chef de la section coloniale au ministère d'Etat, du gouverneur général de Fernando-Pô et de quelques autres membres.

La junta consultative fut de nouveau réunie par décret du 9 mars 1905. Une loi venait d'autoriser le gouvernement à traiter avec des sociétés particulières en vue de l'exploitation des colonies espagnoles de l'Afrique occidentale. Le Comité consultatif fut donc convoqué pour donner son avis sur les propositions présentées par ces sociétés, l'article 2 du décret désignait les membres qui devaient en faire partie. Le Comité fut de nouveau réuni dans des circonstances analogues par le décret du 18 octobre 1906, les mêmes membres étaient renommés.

Enfin le 16 septembre 1908 un décret royal a réorganisé la junta consultative espagnole en lui donnant une composition permanente : elle se compose depuis lors de 15 conseillers ; 5 de droit et 10 désignés par le ministère d'Etat. Remarquons cependant que ce décret ne lui donne aucune attribution spéciale ; cette assemblée ne sera donc appelée à délibérer qu'exceptionnellement et n'aura à examiner que certaines questions qui lui seront soumises par décision spéciale du gouvernement ou des Chambres.

CHAPITRE IV

DE LA RÉFORME DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES COLONIES. CE QU'IL DEVRAIT ÊTRE.

Plusieurs des ministres qui se sont succédé au département des colonies depuis 18 ans, ont compris que, dans ce conseil supérieur avorté, il y avait un rouage administratif susceptible de rendre des services considérables, à la condition de le restaurer sur des bases plus rationnelles et plus sages.

Ces velléités ne furent d'ailleurs suivies, jusqu'à ces derniers temps, d'aucune réalisation. C'est à M. Milliès-Lacroix que revient l'honneur d'avoir entrepris avec décision le remaniement et la reconstitution du conseil supérieur des colonies.

Par un arrêté du 12 octobre 1908, il a, en effet, nommé une commission de réorganisation du conseil supérieur des colonies, placée sous la présidence de M. Etienne, ancien ministre, et composée des personnalités les plus compétentes choisies dans le Parlement et l'administration. Il ne nous appartient pas de préjuger du résultat que donneront les travaux de ce Comité.

Nous nous permettrons, cependant, d'indiquer dans quel sens, à notre avis, pourrait s'effectuer la réforme

du conseil supérieur des colonies. Nous soumettons ici nos idées sur ce délicat sujet, en toute modestie, n'ayant aucunement la prétention d'avoir découvert une solution définitive à un aussi grave problème.

Nous avons exposé, plus haut, quels sont les divers types d'assemblées consultatives susceptibles de servir de modèles, dans une mesure plus ou moins grande, au futur conseil supérieur des colonies.

Nous avons ramené ces divers Comités à trois types principaux :

I. — L'assemblée uniquement composée de membres nommés par décret ou par arrêté ministériel.

II. — L'assemblée mixte composée en partie de délégués et de membres nommés.

III. — L'assemblée purement élective.

Nous allons examiner, maintenant, lequel de ces trois types d'assemblée conviendrait le mieux pour servir de cadre à un conseil supérieur des colonies.

§ 1. — Assemblée uniquement composée de membres nommés

Le système qui consisterait à ne faire figurer dans le conseil supérieur que des membres nommés par l'administration métropolitaine présente quelques avantages et des inconvénients rédhibitoires qui, à notre avis, le rendent inapplicable.

Il est bien entendu que, si une assemblée de ce genre était organisée, elle devrait présenter toutes les garanties de compétence et d'impartialité possibles. Nous

l'envisageons donc en supposant qu'elle serait constituée dans les conditions les plus favorables.

Il serait tout d'abord nécessaire qu'elle ne comprît qu'un nombre de membres restreint, strictement limité, et que ceux-ci soient choisis parmi les personnages les plus compétents dans les questions coloniales. Ils devraient, en outre, jouir d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'administration. Pour cette raison, les fonctionnaires coloniaux en exercice devraient être, en principe, écartés. Le recrutement s'opérerait, de préférence, parmi les gouverneurs, les administrateurs, et les directeurs du ministère en retraite, parmi les personnalités appartenant au Parlement, à l'enseignement, au monde des affaires, particulièrement versées dans l'étude des problèmes coloniaux.

En vue d'obtenir leur concours assidu, il serait nécessaire, sinon de leur attribuer, comme aux membres du Conseil de l'Inde anglaise, un gros traitement, du moins de leur allouer une juste rétribution des frais de déplacement et de la perte de temps que leur imposeraient les séances, soit à l'aide d'une indemnité fixe, soit, de préférence, en leur accordant des jetons de présence.

Les pouvoirs publics ont trop souvent, en France, tendance à faire appel au concours de personnalités éclairées sans se préoccuper de rétribuer les services qui leur sont ainsi rendus ou, tout au moins, d'indemniser ces personnalités des frais que peuvent leur imposer ce concours.

Il en résulte que, très naturellement, lorsque ces personnalités ne sont pas des fonctionnaires dont le temps appartient à l'Etat, elles se désintéressent peu à peu des commissions, comités ou conseils dans le sein desquels elles ont été appelées et, malgré leur dévouement à la chose publique, finissent par n'y plus paraître.

Un conseil supérieur des colonies uniquement composé de membres nommés, et organisé d'après les principes que nous venons d'exposer, présenterait un seul avantage : le gouvernement, s'il agissait avec un discernement et une liberté d'esprit idéale, pourrait faire de cette assemblée un cénacle réunissant vraiment l'élite des personnages compétents en matière coloniale, tandis que le système électoral peut faire sortir de l'urne le nom de délégués absolument ignorants en la matière.

Mais, en admettant même que le conseil supérieur, entièrement composé de membres nommés, soit établi sur ces bases idéales, il ne répondrait pas aux besoins auxquels il doit faire face. Il n'est pas nécessaire, nous le répétons, de renforcer les sources de renseignements d'origine administrative et métropolitaine que possède le ministre dans ses bureaux et dans ses gouverneurs. Du moins, si cela est nécessaire, il n'y a pas lieu de constituer dans ce but un conseil supérieur des colonies, il suffit de créer de nouveaux Comités techniques auprès du département ou de mieux organiser ceux qui fonctionnent actuellement.

Le conseil supérieur des colonies doit, avant tout, représenter auprès du ministre les intérêts locaux des colonies, et non pas seulement les intérêts purement administratifs, mais encore et surtout les intérêts des collectivités non administratives, commerçants, colons, indigènes.

Il est évident qu'une assemblée dont tous les membres seraient désignés par le gouvernement, pris nécessairement parmi des personnalités habitant la métropole, ne pourrait, malgré toute sa compétence, répondre à ce desideratum.

Pour cette raison essentielle, nous croyons donc devoir conclure au rejet du type de l'assemblée entièrement composée de membres nommés par l'administration, comme modèle éventuel du futur conseil supérieur des colonies.

§ 2. — Assemblée mixte composée en partie de délégués élus et de membres nommés.

La commission de réorganisation du conseil supérieur envisagera probablement l'hypothèse de la reconstitution de cette assemblée sur ses bases anciennes, c'est-à-dire en maintenant dans son sein deux catégories de membres : les membres nommés, et les délégués élus. Il est bien évident que, si elle s'arrête à cette conception, la commission devra profondément remanier le fonctionnement de cet organisme puisque, dans le passé, il a abouti à un échec complet.

Il ne peut donc plus être question de laisser la nomination des conseillers au bon plaisir du ministre sans même lui imposer la limite d'un chiffre.

A l'heure actuelle, le ministre pourrait, en effet, par de simples arrêtés, nommer 200, 1.000, voire 10.000 membres du conseil supérieur des colonies. Il serait de toute nécessité de limiter à un nombre déterminé, et plutôt restreint le nombre des membres nommés. Il serait également opportun que leur désignation fût faite par décret et non par arrêté ministériel. Leur prestige en serait accru et cette formalité même constituerait une garantie relative contre l'abus des nominations faites à la légère.

Il faudrait, en un mot, que toutes les mesures que nous indiquions précédemment pour assurer dans les meilleures conditions possibles le recrutement d'un conseil supérieur entièrement composé des membres nommés, fussent appliquées ici.

Le ministre devrait, de préférence, choisir des personnalités indépendantes de l'administration et présentant toutes les garanties de compétence et d'assiduité. Il nous semblerait toutefois inutile de se montrer, en matière d'incompatibilité, aussi intransigeant que le législateur belge qui exclut du conseil colonial non seulement les fonctionnaires en activité de service, mais encore les membres de la Chambre des représentants et du Sénat.

Les Belges ont voulu, à tout prix, assurer l'indépen-

dance des conseillers et leur détachement des choses de la politique. Ils ont encore été plus loin. Poursuivis par la crainte que les membres du conseil ne fussent influencés par des pressions extérieures ou par leurs intérêts personnels, ils leur ont interdit d'accepter les postes de délégués du gouvernement, d'administrateurs ou commissaires dans les sociétés par actions qui poursuivent dans le Congo belge, des entreprises à but lucratif, si ces fonctions sont rétribuées et si l'Etat est actionnaire de la société.

Cette méfiance nous paraît exagérée, elle risque, d'ailleurs, de rendre très difficile le recrutement des conseillers auxquels on demande, à la fois, d'être très versés dans toutes les questions coloniales et de n'avoir aucun lien qui les rattache aux colonies.

Il nous paraîtrait suffisant d'exclure du conseil supérieur, ou tout au moins de n'y admettre qu'en très petit nombre, les fonctionnaires en exercice.

Le concours des conseillers devait être rémunéré.

Afin d'établir une sorte de roulement permettant de faire entrer dans le conseil supérieur les personnalités nouvelles dont la compétence viendrait à se révéler, les membres choisis par le gouvernement ne devraient être nommés que pour un temps déterminé : 3, 4 ou 5 années par exemple. Ce délai écoulé, le membre sortant pourrait d'ailleurs, par un nouveau décret, recevoir un nouveau mandat de la même durée que le précédent.

Le nombre des conseillers nommés devrait, enfin, être assez restreint. L'expérience démontre qu'aussi bien à l'étranger qu'en France, moins les Comités sont nombreux et plus on y travaille.

Le conseil colonial allemand, par exemple, qui donna les meilleurs résultats tant qu'il comprit 20 membres, ne put être utilisé lorsque leur nombre fut porté à 40.

S'inspirant de ce précédent, la loi belge a réduit à 15 le nombre des conseillers coloniaux en y comprenant le ministre des colonies, président.

Si donc, le gouvernement se décidait à adopter le type de conseil supérieur mixte, il semble que le nombre des conseillers nommés ne devrait pas excéder 26 membres, qui, avec les représentants élus des colonies, sénateurs, députés, délégués, tels qu'ils existent actuellement donneraient une assemblée composée au total de 52 membres. Les conseillers nommés et les membres issus du scrutin se trouveraient ainsi en nombre égal.

Il importerait, d'autre part, en ce qui concerne les délégués, de remanier sur des bases nouvelles leur mode d'élection. Nous avons indiqué les résultats souvent détestables que donne le suffrage universel tel qu'il est appliqué dans certaines de nos colonies.

Dans les unes, le délégué est le représentant des fonctionnaires qui composent la majorité des électeurs.

Dans les autres, les électeurs blancs sont noyés dans la masse des indigènes,

Nous réservons toutefois l'étude de ces remaniements

du scrutin dans les colonies ; cette matière trouvera sa place lorsque nous examinerons la réorganisation du conseil supérieur des colonies basée sur le troisième type purement électif.

Supposons donc le nouveau conseil supérieur des colonies réorganisé sur ses bases actuelles, mais amélioré par des dispositions judicieuses, comprenant comme à présent deux catégories de membres : 1° quelques conseillers, nommés par décret parmi les personnes particulièrement qualifiées pour en faire partie, à raison de leur compétence ; 2° les députés, sénateurs et délégués élus des colonies.

Quelles mesures devront être prises pour tirer de cette assemblée le meilleur parti possible ? Quels avantages présente ce type de conseil supérieur mixte par rapport aux deux autres ?

Tout d'abord il importe d'observer que les questions coloniales, lorsqu'il s'agit de régir un empire aussi considérable et aussi varié que le domaine d'outre-mer de la France, se décomposent en deux classes. Les unes, de beaucoup les plus nombreuses, sont spéciales à une possession déterminée ou tout au moins à un groupe de possessions. Les autres, en petit nombre, intéressent, à la fois, toutes les colonies.

Il est bien évident que, en ce qui concerne la politique indigène, le régime des terres, l'instruction publique, la main-d'œuvre par exemple, le problème appelle des solutions toutes différentes, selon qu'il se pose dans

des colonies européanisées comme Saint-Pierre et Miquelon, les Antilles, la Réunion, dans des contrées présentant une civilisation très avancée quoique différente de la nôtre, comme l'Indo-Chine ou dans des territoires où la vie sociale est encore à ses débuts, comme l'Afrique occidentale ou le Congo.

Les questions relatives à l'organisation de l'administration centrale du ministère des colonies, à l'Ecole coloniale, au recrutement et à l'avancement des fonctionnaires coloniaux, au contraire, intéressent à la fois, et dans la même mesure, toutes nos possessions d'outre-mer.

Comme il importe avant tout, en matière coloniale, d'éviter la centralisation et de pratiquer, autant que possible, la spécialisation, le conseil supérieur devrait se subdiviser en un certain nombre de sections ou de conseils locaux dont chacun comprendrait les représentants d'un certain groupe de colonies.

Il pourrait, par exemple, comprendre cinq sections, ou conseils de groupes : 1^o la section des Antilles et de la Réunion dans laquelle rentreraient les îles Saint-Pierre et Miquelon.

2^o La section de l'Indo-Chine dans laquelle rentreraient les établissements français de l'Inde.

3^o La section de l'Afrique occidentale et du Congo.

4^o La section de l'Afrique orientale comprenant Madagascar, les Comores et Djibouti.

5^o La section des colonies du Pacifique comprenant

la Nouvelle Calédonie et les établissements français de l'Océanie.

Il est bien entendu que cette classification est hypothétique. Si le conseil supérieur devait être réorganisé sur les bases que nous indiquons, les savants spécialistes qui composent la commission de réorganisation sauraient adopter la répartition la plus sage.

Chacune des sections comprendrait les représentants élus des colonies du groupe et un nombre égal de conseillers nommés.

En principe, chaque fois que le département soumettrait au conseil supérieur une question intéressant une colonie ou un groupe de colonies, la section compétente serait seule consultée et son avis serait directement transmis au ministre.

Le conseil supérieur, proprement dit, siégeant toutes sections réunies, ne serait donc consulté que pour les affaires intéressant toutes les colonies ou plusieurs groupes de colonies, telles par exemple qu'un projet de réorganisation de l'administration centrale du département.

C'est dire que ce conseil supérieur ne se réunirait que très rarement et que la besogne serait presque entièrement accomplie par les assemblées de section.

Il n'y aurait pas lieu de s'en plaindre. Les questions soumises au conseil seraient, grâce à cette organisation, étudiées par des assemblées peu nombreuses, dont les membres seraient spécialement compétents et particu-

lièrement qualifiés pour défendre les intérêts des colonies visées par la mesure proposée.

Un conseil supérieur des colonies composé comme nous venons de l'indiquer, comprenant en nombre égal des membres nommés et des conseillers élus, divisé en sections, judicieusement organisées rendrait-il les services que l'on attend de cette assemblée ?

Il semble que la réponse à cette question doive être négative, attendu que cette assemblée serait, dans ses grandes lignes, établie sur le modèle du conseil supérieur actuel dont l'échec fut si piteux.

Nous croyons, toutefois, qu'une assemblée organisée sous ce modèle serait susceptible de rendre des services, pourvu qu'elle fût conçue dans un esprit différent.

Il faudrait avant tout se garder d'augmenter le nombre des conseillers. Il faudrait, enfin, assigner à l'assemblée des attributions définies et imposer au ministre l'obligation de la consulter sur les questions les plus importantes qui intéressent notre empire colonial.

Une assemblée consultative dont l'avis n'est pas obligatoire et qui ne se réunit que sur convocation des autorités administratives, est presque nécessairement destinée à disparaître ou à ne jouer qu'un rôle effacé.

De deux choses l'une en effet : ou bien les avis qu'elle donnera aux ministres qui l'auront organisée leur déplairont et ceux-ci seront amenés, par suite, à ne plus la consulter, ou bien elle se contentera d'apporter aux pro-

positions du département une approbation servile et, dans ce cas, elle ne servira à rien d'autre, qu'à décharger, dans une certaine mesure, les ministres de la responsabilité des mesures qu'ils auront prises d'accord avec l'assemblée.

Le décret qui réorganisera le conseil supérieur des colonies devrait donc, comme celui qui régit actuellement le conseil supérieur de la guerre, donner une énumération des questions que le ministre des colonies serait tenu de lui soumettre. Il serait même utile que, à l'instar du conseil supérieur de la guerre qui se réunit, obligatoirement et en dehors de toute convocation, le premier lundi de chaque mois, le conseil colonial eût également une ou plusieurs sessions annuelles dont les dates seraient déterminées d'avance.

Si le conseil supérieur des colonies était constitué sur ces bases et entouré de ces garanties, il semble qu'il aurait de sérieuses chances de viabilité. La double origine des conseillers permettrait même de placer dans son sein, à côté des délégués désignés par le scrutin et chargés de représenter les intérêts des Français établis dans nos possessions d'outre-mer, des membres nommés en raison de leur compétence et qui donneraient à l'assemblée un caractère plus technique. Il est probable que c'est à ce type mixte d'assemblée consultative que s'arrêteront la commission chargée de la réorganisation du conseil supérieur et le gouvernement.

Il serait, en effet, peu vraisemblable, que le ministre

s'interdit de faire entrer dans le conseil un certain nombre de conseillers de son choix et, de même, il est douteux qu'il adopte une mesure aussi radicale que la suppression des délégués élus. Les Français établis dans les colonies sont, en effet, dès maintenant, accoutumés à cette représentation d'un genre spécial et, quoique dans beaucoup de nos possessions ils n'apportent à cette institution qu'un intérêt modéré, il n'est pas douteux que sa suppression revêtirait à leurs yeux l'apparence d'une mesure vexatoire et réactionnaire et souleverait les plus vives protestations.

En dépit des arguments qui militent en faveur de ce second type de conseil supérieur des colonies, nous n'en sommes pas partisans, parce que, comme le premier, quoique dans une moindre proportion, il ne remplirait pas absolument le rôle qui doit normalement revenir à une assemblée de ce genre et qui consisterait à représenter auprès du ministre non pas un auxiliaire de l'administration coloniale, mais le contre-poids de cette administration. L'adjonction des conseillers nommés, quel que soit leur nombre, aurait, en effet, pour conséquence de lui enlever ce caractère, c'est pourquoi, en définitive, nous nous rallierons au troisième type d'assemblée consultative que nous allons étudier, consistant en un conseil supérieur des colonies uniquement composé de délégués élus.

§ 3. — Assemblée uniquement composée de délégués élus.

Nous avons déjà examiné et critiqué dans un précédent chapitre le régime d'exception imposé aux colons et immigrants français dont les intérêts, dans l'état actuel de notre législation coloniale, ne sont que très imparfaitement représentés auprès du pouvoir central.

Le sénatus-consulte de 1854, nous l'avons vu, divise nos colonies en deux catégories. Les anciennes colonies régies par les lois métropolitaines, représentées au Parlement par les sénateurs et députés coloniaux, dotées d'un conseil général qui vote le budget local et dont l'autorité limite celle du gouverneur, jouissent en somme d'une situation privilégiée.

Dans les colonies du second groupe, au contraire, le gouvernement est investi, soit directement, soit par l'intermédiaire du gouverneur, d'un véritable pouvoir discrétionnaire. Des dispositions législatives spéciales peuvent être édictées dans ces colonies par simple décret ; les lois métropolitaines et le Code civil lui-même n'y sont applicables qu'à la condition d'y avoir été promulguées par décret. Enfin le gouverneur y crée des taxes et y établit lui-même le budget local sans aucune participation de mandataires élus par les intéressés. Or le gouverneur, rappelons-le, n'est pas le représentant de la colonie auprès du ministre. Son principal rôle, au contraire, consiste à représenter dans la colonie le gouvernement qui l'a nommé et l'a investi d'une autorité d'au-

tant plus absolue et redoutable pour ses administrés que les rapports qu'il envoie dans la métropole constituent le plus souvent pour le ministre la seule source d'informations et sont très difficilement contrôlables. Les inspecteurs des colonies, fonctionnaires eux-mêmes, attachent en effet grande importance à la forme des actes, mais peut-être, ne recherchent-ils pas assez les répercussions qu'ils peuvent avoir pratiquement sur les intéressés.

Nous ne mentionnerons ici que pour mémoire les abus auxquels donnent lieu les élections loin de la métropole. Les colonies non représentées au Parlement en sont donc réduites, pour défendre leurs intérêts auprès du pouvoir central, à élire avec un système électoral vicié des délégués à une assemblée qui ne se réunit pas.

L'examen de cette situation vraiment anormale et qu'il importait de rappeler ici, nous a suggéré l'idée de confier au Conseil supérieur la représentation des intérêts locaux des colonies ; représentation à laquelle les principes généraux de notre droit constitutionnel semblent leur donner droit et qui leur fait actuellement défaut.

Cette mission dont nous chargeons cette assemblée nous amène tout naturellement à nous déclarer partisan d'un conseil supérieur exclusivement composé de délégués élus des colonies, mais à notre avis le mode d'élection dont ils sont issus devrait être établi sur des bases toutes différentes de celles sur lesquelles il repose actuellement.

Le conseil supérieur ne constitue pas et ne doit pas constituer une assemblée souveraine, investie du pouvoir législatif. Nous repoussons, en un mot, l'hypothèse de la création d'un Parlement colonial. Une institution de ce genre aurait pour conséquence de créer un dualisme inadmissible dans la législation française, d'entraîner la diminution du pouvoir des Chambres, de faire de notre empire colonial un État dans l'État. Il faudrait d'ailleurs, une révision de la constitution pour réaliser cette innovation qu'il n'y a donc pas lieu d'envisager même à titre d'hypothèse.

Le conseil supérieur demeurera donc ce qu'il est, et ce qu'il doit être, une assemblée purement consultative, placée auprès du ministre des colonies pour l'éclairer, mais dont il y aura lieu d'étendre les attributions et dont l'avis devra être obligatoirement demandé dans un certain nombre de cas déterminés.

Son rôle devra principalement consister à représenter auprès du département les intérêts privés des différentes catégories de personnes établies dans les colonies parallèlement et même contradictoirement au gouverneur.

Etant donné le rôle imparti aux délégués des colonies, le mode de scrutin applicable à leur élection ne doit pas reposer sur le suffrage universel.

Nous avons déjà, dans la partie critique de cette thèse, exposé les résultats déplorables donnés par le mode de votation adopté pour l'élection des délégués.

Le principe que le droit de vote appartient à tous les citoyens français établis dans la colonie a pour conséquence, en Océanie par exemple, de donner une majorité énorme aux indigènes assimilés, c'est-à-dire ayant renoncé à leur statut personnel puisqu'ils représentent 3.259 voix sur 4.364 électeurs inscrits. Dans les colonies d'Afrique et de l'Indo-Chine, l'élection appartient aux fonctionnaires, beaucoup plus nombreux que les colons. D'après les statistiques officielles, on comptait en Annam, par exemple, en 1898, 407 électeurs inscrits dont 251 fonctionnaires et 156 colons. En Guinée, en 1906, il y a 275 électeurs fonctionnaires contre 199 colons. Au Dahomey, en 1906, les colons ne peuvent opposer que 91 voix aux 157 fonctionnaires votant dans la colonie.

On s'est plaint, avec raison d'ailleurs, que les colonies françaises sont faites pour les fonctionnaires qui les administrent et non pour les commerçants et colons qui y apportent leurs capitaux et leur travail. Il suffit de lire les chiffres que nous donnons plus haut pour contrôler la justesse de cette critique.

Pour remédier à cette situation et pour faire du conseil supérieur le véritable représentant des intérêts privés liés à chacune de nos colonies, une sorte de *defensor* colonial assimilable au *defensor civitatis* des anciennes provinces romaines, il serait donc indispensable de substituer, d'une façon générale, un scrutin à deux degrés au suffrage universel.

Il ne peut être question de régler d'une manière uniforme pour notre empire colonial tout entier un système électoral unique.

En matière coloniale, la centralisation, la généralisation sont choses essentiellement dangereuses.

Etant donné que la plupart de nos possessions diffèrent considérablement les unes des autres tant au point de vue de l'avancement de leur civilisation qu'en ce qui regarde les mœurs, les conditions et les modes d'exploitation, le nombre et les conditions d'existence des Français qui y sont fixés, un mode de scrutin spécial à chaque colonie devrait être établi après enquête sur place.

Mais la pensée directrice du législateur dans l'élaboration de ces divers systèmes électoraux devrait être le principe de la représentation des diverses catégories d'intérêts.

Il y aurait donc lieu de faire nommer les délégués par un collège électoral composé de représentants des principaux groupements ethniques sociaux, économiques, commerciaux, etc.

Presque toutes nos colonies ont une chambre de commerce qui désignerait un ou plusieurs délégués chargés de la représenter dans le collège électoral. Dans les possessions où existe une chambre de l'agriculture, en Indo-Chine par exemple, celle-ci serait également représentée. Les colons, les fonctionnaires désigneraient leurs mandataires au suffrage universel. Ceux des indi-

gènes pourraient, selon le degré de civilisation de ces derniers, être élus par leurs compatriotes, ce qui présenterait des inconvénients au point de vue politique, ou, ce qui serait préférable, être choisis par le gouverneur, parmi les notables, ou désignés à raison de leurs fonctions de juges d'un tribunal indigène, par exemple.

Dans les colonies où le recrutement de la main-d'œuvre s'effectue à l'aide de l'immigration d'éléments étrangers, indiens ou chinois à la Réunion, par exemple, les intérêts des immigrés pourraient être représentés dans le collège électoral par le fonctionnaire chargé du service de l'immigration.

Enfin l'élection du délégué au conseil supérieur ne devant pas revêtir un caractère politique, peut-être y aurait-il lieu, dans celles de nos possessions où l'élément étranger est particulièrement important, de faire une place dans le collège à un personnage chargé de représenter cet élément.

Etant donné que l'élection du délégué au conseil supérieur des colonies serait soumise à des règles spéciales, destinées à faire de ce conseiller non pas le mandataire politique de ses électeurs, non pas le dépositaire d'une parcelle de la souveraineté populaire, mais le représentant des divers intérêts locaux des colonies, il serait logique de ne pas admettre dans cette assemblée les sénateurs et députés des vieilles colonies, du moins en leur qualité parlementaire.

Nous croyons donc qu'il y aurait lieu, pour les colo-

nies de ce groupe, de procéder à l'élection de leur délégué au conseil supérieur dans les mêmes conditions que nos autres possessions, c'est-à-dire à l'aide d'un scrutin à deux degrés.

Peut-être même serait-il bon, en vue de maintenir à ce délégué son caractère, de déclarer les sénateurs et députés coloniaux inéligibles au conseil supérieur.

L'assemblée constituée sur ces bases pourrait remplir, croyons-nous, le rôle que nous avons assigné plus haut, au conseil supérieur des colonies, à la condition toutefois que ses attributions et la marche de ses travaux fussent fixées d'une façon convenable.

Il serait, tout d'abord, nécessaire d'imposer au ministre l'obligation de la consulter dans un certain nombre de cas qui seraient énumérés par le décret réorganisant le conseil.

Au nombre de ces questions il y aurait lieu de mentionner notamment :

Tous les décrets intéressant les colonies et ayant un caractère réglementaire ou législatif.

Les projets de lois présentés par le gouvernement et relatifs aux colonies.

Les emprunts coloniaux.

Les créations de taxes nouvelles ou les modifications d'impôts existant.

Le régime des douanes.

Il y aurait enfin lieu de conférer au conseil le droit d'examiner et de contrôler les budgets locaux.

Le ministre aurait en outre le droit de soumettre à son examen toutes les questions sur lesquelles il désirerait avoir son avis.

Le ministre ne serait d'ailleurs pas lié par les décisions de l'assemblée, mais il serait tenu d'indiquer à la suite des considérants des décrets ou des arrêtés pris par lui sur les matières relevant de la compétence du conseil que la décision est prise « le conseil supérieur des colonies entendu ».

Le conseil devrait se réunir à date fixe, par exemple le premier lundi de chaque mois.

Il fixerait lui-même la date de ses séances subséquentes.

Il pourrait en outre être convoqué par le ministre en cas d'urgence.

Le conseil étant appelé à donner obligatoirement son avis sur certaines questions, il serait à craindre que son intervention ne devînt une cause de retard dans l'expédition des affaires. Pour pallier à ce danger, il y aurait lieu d'imputer au conseil un délai maximum pour statuer sur les questions soumises à son examen, ce délai pouvant être encore raccourci lorsqu'il y aurait urgence.

Rien ne s'opposerait à ce que le conseil supérieur ainsi composé, c'est-à-dire ne comprenant que des délégués élus, fût subdivisé en un certain nombre de sections composées chacune des délégués des colonies appartenant à un même groupe. On pourrait reprendre sur ce point la

division indiquée par nous dans le paragraphe précédent lorsque nous faisons l'étude critique d'une réorganisation établie sur les bases d'une assemblée mixte comprenant des membres élus et des conseillers nommés.

Il y aurait donc une section de l'Indo-Chine, une section de l'Afrique occidentale, une autre de l'Afrique orientale, celle du Pacifique et enfin celle des Antilles.

Conformément aux principes que nous exposions dans le paragraphe précédent, la plupart des questions seraient tranchées par la section compétente. Le conseil supérieur ne statuant, toutes sections réunies, que dans les affaires intéressant à la fois toutes nos colonies.

A l'heure actuelle, d'autre part, les délégués élus, nous l'avons dit, n'ont régulièrement droit à aucune rémunération.

La plupart des colonies ont néanmoins accordé à leurs mandataires des indemnités dont le taux varie selon l'état de prospérité des budgets locaux et aussi selon la nature des sentiments que les gouverneurs nourrissent à l'égard des délégués.

En Indo-Chine, par exemple, les délégués du Cambodge, de l'Annam, Tonkin et de la Cochinchine reçoivent une indemnité de 5.000 francs ; ailleurs elle est de 8.000, 6.000, 5.000 francs ; en Nouvelle-Calédonie, elle a été récemment supprimée.

Le gouverneur fixant arbitrairement le montant de l'indemnité des délégués dans les colonies régies par décret, on conçoit que dans la pratique ce dernier hé-

site dans le plus grand nombre de cas à se mettre en opposition avec l'administration locale.

Le conseil supérieur devant représenter auprès du département un contrepoids à l'autorité illimitée des gouverneurs, il serait absolument nécessaire de garantir à ses membres une indépendance absolue vis-à-vis des autorités locales. La première mesure à prendre pour réaliser ce desideratum consisterait à imposer aux colonies l'obligation de payer à leurs délégués une indemnité fixe, obligation qui serait fixée à un chiffre uniforme pour tous, 8.000 francs par exemple.

Cette mesure présenterait certaines difficultés dans la pratique, l'indemnité des délégués élus n'étant pas classée dans les budgets locaux parmi les dépenses obligatoires et son paiement devant, dans les colonies comportant un conseil général, être autorisé chaque année par un vote de cette assemblée.

Ces difficultés pourraient être supprimées par l'intervention d'une loi faisant rentrer l'indemnité des délégués parmi les dépenses obligatoires des budgets locaux. Une autre solution consisterait à mettre le paiement de ces indemnités à la charge du budget colonial métropolitain.

La dépense qui en résulterait n'excéderait vraisemblablement pas 15.000 francs par an, et ce procédé aurait l'avantage d'assurer aux délégués une situation entièrement indépendante par rapport aux autorités administratives des colonies qu'ils représenteraient.

Il serait également opportun d'accorder, par une disposition générale, le passage gratuit aux délégués pour se rendre dans la colonie qu'ils représentent une ou deux fois pendant la durée de leur mandat. A l'heure actuelle il appartient au gouverneur de leur refuser arbitrairement la gratuité du parcours.

Enfin, en vue d'éviter le retour trop fréquent d'opérations électorales infiniment plus laborieuses dans les colonies que dans la métropole, il serait utile de porter de 4 à 5 années la durée du mandat des délégués.

Nous pensons également que, pour donner aux représentants des colonies une indépendance plus grande et de décharger le ministre d'attributions rentrant peu dans son caractère, le contentieux des élections devrait être directement soumis au Conseil d'Etat et ne plus appartenir en première instance au ministre.

Telles sont, à notre avis, les bases sur lesquelles pourrait être conçue la réorganisation du conseil supérieur des colonies. Nous nous rendons compte de la témérité de notre initiative, si peu qualifié que nous soyons pour élaborer une réforme en une matière si importante; nous pensons toutefois que nos propositions ont l'avantage de répondre à un besoin réel. Notre désir a été d'insister sur ce point que dans la plupart de nos colonies il n'existe actuellement aucun pouvoir qui contrebalance l'autorité autocratique du gouverneur. Des scandales trop fréquents et des abus nombreux ont démontré les inconvénients de ce régime. Nous avons cru

qu'il nous était permis de signaler que le conseil supérieur des colonies, réorganisé sur des bases convenables, pourrait constituer le rouage nécessaire qui fait défaut à l'administration coloniale et fournir auprès du département un contrepoids à la puissance des gouvernements locaux tout en constituant une source de renseignements précieux sur les desiderata des divers groupements ethniques économiques et sociaux existant dans nos diverses possessions.

Vu :

Le Président de la Thèse,
P. BEAUREGARD.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Historique. — Organisation	
actuelle	1
§ 1 ^{er} . — Historique antérieur au décret de 1883	1
§ 2. — Le décret du 19 octobre 1883.	5
§ 3. — Le décret du 29 mai 1890	9
§ 4. — La législation postérieure à 1890	13
 CHAPITRE II. — Les résultats. — Échec du conseil supé-	
rieur.	24
 CHAPITRE III. — Etude critique des divers organismes	
du même genre	40
 CHAPITRE IV. — De la réforme du conseil supérieur des	
colonies, ce qu'il devrait être	76
§ 1 ^{er} . — Assemblée uniquement composée de membres nommés	77
§ 2. — Assemblée mixte composée en partie de délégués élus et de membres nommés.	80
§ 3. — Assemblée uniquement composée de députés élus.	90

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
